PUEBLOS INDÍGENAS DEL PERÚ:
BALANCE 2014

SOBRE EL CUMPLIMIENTO DEL CONVENIO 169 DE LA OIT



PUEBLOS INDÍGENAS DEL PERÚ: BALANCE 2014
SOBRE EL CUMPLIMIENTO DEL CONVENIO 169 DE LA OIT

Autor:
Organizaciones que conforman el Pacto de Unidad de Organizaciones Indígenas del Perú, y la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana -AIDESEP.

Con el apoyo del Grupo de Trabajo de Pueblos Indígenas de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos

Ilustraciones:
William Zabarburú Góñaz

Fotos de portada:
Diego Saavedra / DAR
Sebastien Snoek / DAR
José Manuel Román
Daniel Chumioque

Diseño e impresión:
Sonimágenes del Perú S.C.R.L.
Av. 6 de agosto 968, Jesús María - Lima
Teléfonos: 652 3444 / 652 3445

Hecho el Depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú Nº 2015-04303

Primera Edición: marzo de 2015, consta de 5000 ejemplares

Esta publicación ha sido realizada gracias a la contribución financiera de Fundación Ford

Hecho e impreso en el Perú.

CONTENIDO

Introducción

Los pueblos indígenas y originarios tenemos existencia anterior a la formación del Estado peruano, nuestras comunidades han sido reconocidas como personas jurídicas de nivel constitucional y somos sujetos de derechos colectivos. A través de nuestras organizaciones realizamos un trabajo serio y sistemático para garantizar que estos derechos sean respetados en relación al estándar internacional de los derechos humanos.

Han transcurrido 25 años desde que el Convenio Nº 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes fuera adoptado por la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo - OIT, lo que hace de esta una ocasión especial para observar, reflexionar y exponer nuestras recomendaciones, respecto de los avances y desafíos pendientes en la materia.

En el Perú los derechos colectivos que son garantizados por este tratado internacional comienzan a ser exigibles desde su entrada en vigencia en febrero del año 1995, y los pueblos indígenas y la sociedad civil peruana asumimos el firme propósito de contribuir a la aplicación y el respeto del Convenio 169 de la OIT, siendo nuestro horizonte la autodeterminación de los habitantes ancestrales del país.

El presente informe, *Pueblos indígenas del Perú: Balance 2014 sobre el cumplimiento del Convenio 169 de la OIT*, abarca el período comprendido entre los meses de julio de 2013 y diciembre de 2014, y representa el esfuerzo realizado, por séptimo año consecutivo, por las organizaciones indígenas del Perú para reportar ante la OIT la situación de sus derechos con relación a la actuación del Estado peruano.

Este informe se presenta través de la Confederación General de Trabajadores del Perú - CGTP para ser considerado por la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT – CEACR y con el apoyo de diversas organizaciones de la sociedad civil. En suma, este documento es fruto del esfuerzo de las siguientes instituciones:

Organizaciones nacionales Indígenas del Perú:

- Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana - AIDESEP
- Central Única Nacional de Rondas Campesinas del Perú - CUNARC
- Confederación Campesina del Perú - CCP
- Confederación Nacional Agraria - CNA
- Federación Nacional de Mujeres Campesinas, Artesanas, Indígenas, Nativas, Asalariadas del Perú - FENMUCARINAP
- Organización Nacional de Mujeres Indígenas Andinas y Amazónicas del Perú - ONAMIAP
- Unión Nacional de Comunidades Aymaras - UNCA

Organizaciones integrantes del Grupo de Trabajo de Pueblos Indígenas de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos:

- Asociación Proyecto Amigo
- Asociación Paz y Esperanza
- Asociación Pro Derechos Humanos - APRODEH
- Centro Amazónico de Antropología y Aplicación Práctica - CAAAP

- CooperAcción
- Derecho, Ambiente y Recursos Naturales - DAR
- Fórum Solidaridad Perú - FSP
- Fundación Ecuménica para el Desarrollo y la Paz - FEDEPAZ
- Instituto de Defensa Legal – IDL
- Instituto del Bien Común - IBC
- Red Muqui
- Servicios en Comunicación Intercultural - SERVINDI
- Red Agua, Desarrollo y Democracia - REDAD Piura
- Secretaría Ejecutiva de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos

El presente documento se encuentra dividido en dos capítulos y un apartado con Recomendaciones. El primer capítulo presenta un balance del año 2014 en el que se expone la agenda planteada por las organizaciones representativas indígenas, y en él se realiza una descripción del contexto económico, social y político con relación al cumplimiento de los derechos colectivos de los pueblos indígenas considerando los avances y retrocesos en los cambios normativos, en donde destaca el retroceso marcado por la aprobación de la Ley Nº 30230 "Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país" y otras leyes, denominadas por la sociedad civil como "paquetazos ambientales", facilitando la persistencia de conflictos socioambientales debido a la afectación a los derechos de los pueblos indígenas.

El segundo capítulo plantea un análisis sobre distintos temas vinculados con los derechos colectivos de los pueblos indígenas. Aspecto central de este capítulo es la resistencia de los pueblos indígenas frente a las políticas extractivistas, las que han venido promoviendo la superposición de concesiones sobre las tierras y territorios indígenas de la mano con la criminalización de la protesta indígena.

Otros temas analizados en este segundo capítulo son la situación de los pueblos en aislamiento y contacto inicial - PIACI, los derechos a la salud y educación intercultural, los derechos de las mujeres indígenas, y la relación entre los pueblos indígenas el cambio climático y la soberanía alimentaria.

Además, en el contexto del segundo capítulo, se presentan brevemente diversos casos emblemáticos de conflictos sociales que evidencian las violaciones a los derechos de los pueblos indígenas que vienen ocurriendo en nuestro país

Finalmente, una última sección presenta las recomendaciones que, los pueblos indígenas y las organizaciones que han elaborado este informe, plantean al Estado y a la sociedad en general, con el propósito de la implementación, respeto, cumplimiento y garantía de los derechos colectivos de los pueblos indígenas.

CAPÍTULO I.
PANORAMA GENERAL



OIT-CEACR 2014: La Comisión invita al gobierno a que, al preparar su próxima memoria, siga tomando en cuenta las opiniones expresadas por los interlocutores sociales y las organizaciones indígenas para progresar en la aplicación del Convenio (partes VII y VIII del formulario de memoria[1]).



1. AGENDA NACIONAL DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS.

1.1. Pacto de Unidad: "Nuestras voces, nuestras propuestas"

La agenda que describimos a continuación en este apartado 1 es la continuación del trabajo conjunto y sostenido que realizan las organizaciones nacionales agrupadas en

1 Referido a envío de información del Estado peruano a las organizaciones indígenas antes del envío a la OIT, así como la coordinación con aquellas para la elaboración del informe del Estado. OIT (1999). Formulario de Memoria relativo al Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (número 169), pp. 1, 2 y 11. Disponible en: http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:51:0::NO:51:P51_CONTENT_REPOSITORY_ID:2533766:NO

el Pacto de Unidad de Organizaciones Indígenas del Perú desde el año 2009. En esta ocasión, la presente agenda se ha visto fortalecida por los acuerdos tomados durante el III Encuentro Nacional del Pacto de Unidad, realizado los días 8, 9 y 10 de diciembre de 2014 en la ciudad de Lima en el marco de la Cumbre Alternativa de los Pueblos frente al Cambio Climático, que contó con la participación de más de cuatrocientos representantes nacionales y regionales de la CNA, la CCP, la ONAMIAP, la FENMUCARINAP, la UNCA y la CUNARC.

1.1.1. Defensa de los territorios indígenas y de los recursos naturales, con respeto de nuestro derecho a la autodeterminación

El derecho al territorio es el pilar fundamental de nuestra agenda institucional, pues su pleno reconocimiento, respeto y protección por el Estado y la sociedad peruana resultan esenciales para garantizar nuestra existencia y continuidad histórica. En efecto, solo a partir de ello podemos considerar que existen condiciones políticas, jurídicas, económicas y sociales adecuadas para garantizar el ejercicio y desarrollo de la autodeterminación y autonomía que nos reconocen el Convenio 169 de la OIT, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y la propia Constitución Política del Perú. Dentro de este lineamiento, consideramos los siguientes ejes temáticos:

a) Formalización y titulación de territorios**:** sigue siendo una de las principales deudas históricas del Estado hacia los pueblos originarios del Perú, pues, a pesar de que estos son propietarios de sus territorios por el solo hecho de su posesión, ocupación, uso, acceso, es indudable que la formalización contribuye a la precisa identificación, delimitación y acreditación de los espacios territoriales que les corresponden y de las áreas y recursos naturales necesarios para su existencia. Sin embargo, al encontrarnos en el cuarto año de gestión del actual gobierno, el panorama para la formalidad jurídica de los territorios indígenas no ha mejorado en nada; es más, los gobiernos regionales continúan paralizados en materia de saneamiento y formalización de territorios comunales y siguen sin impulsar estos procesos con el pretexto de la falta de recursos y capacidades. Solo el Ministerio de Agricultura y Riego –MINAGRI viene realizando un tímido esfuerzo al impulsar un nuevo programa de titulación de tierras rurales con el financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo - BID, el cual se prevé ejecutar a partir de 2015 y los fondos climáticos que el Estado Peruano recibirá para reducir la deforestación; no obstante, al preverse la formalización de una cantidad muy pequeña de comunidades campesinas y nativas en comparación con aquellas que aún requieren ser tituladas en todo el territorio nacional, deja muchas dudas sobre su idoneidad frente a las expectativas de los pueblos indígenas.

   Se suma a lo anterior la continuidad de la irracional política económica que privilegia un modelo primario exportador como la principal alternativa para lograr el "desarrollo" nacional, la que se expresa a través del otorgamiento de concesiones extractivas y de la promoción de megaproyectos de manera irresponsable, desordenada y sin criterios ambientales y de territorialidad, política errada que genera múltiples superposiciones de derechos donde los más afectados son los territorios indígenas.

   Precisamente el mejor ejemplo de lo manifestado durante 2014 lo encontramos en la aprobación de la Ley Nº 30230 y otras leyes (la Ley Nº 30225 "Ley de contrataciones del Estado"; la Ley Nº 30222 que modifica la "Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo" Nº 29783; y el proyecto de Ley Nº 3941 "Ley de las Inversiones para el Crecimiento Económico y Desarrollo Sostenible en las zonas de mayor exclusión social"), las cuales colocan en serio riesgo la integridad de los territorios indígenas y se constituye como una nueva amenaza a nuestra autonomía y libre determinación.

b) Territorio y recursos naturales: para los pueblos originarios, nuestro territorio es sagrado al ser la expresión más directa y cercana de la Pachamama, la Madre Tierra; por ello, nuestro territorio es uno e indivisible y no existe discontinuidad ni separación entre la tierra y los demás seres y elementos que se ubican en su superficie y en su interior. Es esta profunda concepción del territorio la que nos lleva a proteger y defender su integridad, oponiéndonos tajantemente a cualquier intento de fragmentación física o abstracta por el Estado, cuyas consecuencias más nefastas ya las hemos visto tanto en la parcelación, división y desaparición de nuestros territorios ancestrales como en el otorgamiento de derechos sobre nuestra tierra y nuestros recursos naturales a terceros ajenos a nuestras comunidades.

   Asimismo, en la medida en que nuestro territorio, nuestra Pachamama es un ser vivo, también tiene derechos que nosotros defendemos y que deben ser respetados; en virtud de ello, nos oponemos a aquellas concepciones que pretenden ver a nuestros territorios, nuestra sagrada Madre Tierra, como una mercancía, tal y como lo hace el modelo económico imperante, a lo que también ha contribuido al enfoque ambientalista, que es de una índole marcadamente antropocentrista. Es por ello que tomamos con pinzas la idea de la participación de los pueblos originarios en los beneficios económicos obtenidos por los recursos que se extraigan de sus territorios. En efecto, esta propuesta podría resultar sumamente peligrosa en caso de ser aplicada indiscriminadamente y sin tener en cuenta en primer lugar cuál es el modelo de desarrollo integral que un pueblo o una comunidad indígena ha decidido para sí mismo sobre la base de su autonomía. Por ello, nos mantenemos alertas ante las iniciativas que pretenden hacer creer que la sola distribución de beneficios económicos es positiva para lograr el desarrollo de nuestros pueblos, pues, además de ser una nueva manifestación de la concepción eurocéntrica y colonial de la idea de "progreso", puede constituirse como una herramienta que, mal empleada, genere desastrosas consecuencias sobre nuestras comunidades y pueblos, al producir nuevas formas de etnocidio.

c) Soberanía alimentaria: este concepto, además de remarcar el aporte fundamental que brindamos los pueblos indígenas a nuestro país y al mundo a través de la práctica cotidiana de nuestras actividades económicas, también nos permite recordar a la sociedad que gracias a estas actividades podemos transmitir a las nuevas generaciones nuestros conocimientos, valores y tradiciones ancestrales, asegurando así nuestra pervivencia física, cultural y espiritual, y conservando nuestra identidad.

   No obstante ello, las actividades agropecuarias y ancestrales (a las que se dedica la mayor parte de la población originaria) siguen siendo uno de los sectores más abandonados por el Estado, pues las pocas medidas gubernamentales que existen sobre esta materia favorecen a los agroindustriales dedicados a la exportación de productos con poca demanda nacional pero muy requeridos por el mercado internacional (espárragos, alcachofa, palma aceitera, etcétera), situación que, además de afectar la seguridad alimentaria de nuestra población, impide al Perú convertirse en el referente agropecuario mundial que debería ser, desaprovechando los grandes conocimientos de los pueblos indígenas en esta materia y negándoles la posibilidad de lograr un modelo de desarrollo más acorde con sus tradiciones e identidad ancestrales. Tan solo un ejemplo de lo señalado es la presencia de programas como AGROIDEAS y PROCOMPITE, que, para brindar financiamiento a los pequeños productores agrarios, les exigen constituirse como asociaciones o pequeñas empresas, generando así nuevas formas organizativas al interior de las comunidades indígenas, que ven alterada su propia organización social y son foco de no pocos conflictos internos. A ello se agrega el hecho de que estos programas privilegian el sembrío de monocultivos como el cacao y la palma aceitera en desmedro de los cultivos tradicionales.

d) Cambio climático: conforme lo expresamos en el III Encuentro Nacional del Pacto de Unidad, los pueblos indígenas "somos conscientes de que el cambio climático y el calentamiento global tienen como una de sus principales causas el modelo de industrialización capitalista y el consumismo irresponsable, alimentado por una economía primario-exportadora a través de actividades extractivas, agroindustriales, los monocultivos y los llamados "proyectos de desarrollo" altamente contaminantes y consumidores de combustibles fósiles, que secan y destruyen nuestros sistemas hídricos, bosques, suelos, aire y hábitats enteros", ante lo cual los pueblos originarios sabemos que "contribuimos y podemos seguir contribuyendo a frenar el calentamiento global porque desde tiempos inmemoriales desarrollamos conocimientos, sabiduría y formas de vida armónica y equilibrada con la Madre Naturaleza"[2].

   A partir de ello, afirmamos que las diferentes formas que hemos desarrollado los pueblos originarios para relacionarnos con nuestros territorios, con nuestra Madre Tierra, han generado, igualmente, diferentes alternativas de relacionamiento con la naturaleza que hoy empiezan a ser apreciadas por diferentes actores sociales y políticos como mecanismos viables y eficientes para contrarrestar los impactos negativos del cambio climático. Estos aportes —que no solo deben ser protegidos, sino también reconocidos en su dimensión técnica y científica— son y serán cada vez más valiosos para la humanidad ante la terrible crisis ambiental que ya padecemos, pues proponen opciones viables y afines a los procesos naturales, superando así las alternativas propuestas por enfoques meramente economicistas o ambientalistas-antropocentristas.

1.1.2. Institucionalidad indígena

El Perú es un país de múltiples naciones que necesitan entenderse e integrarse en condiciones de igualdad a través de un diálogo permanente, donde se reconozcan y respeten las diferencias e intereses diversos. Es por ello que una de nuestras principales preocupaciones se centra en la institucionalidad, pues esta es un mecanismo fundamental para lograr nuestra integración con el resto del país a través de una mayor presencia en los espacios del gobierno nacional, regional y local mediante una reforma electoral, permitiéndonos así una participación real, directa y efectiva en la gestión y puesta en marcha de las políticas públicas destinadas a lograr nuestro bienestar. Sin embargo, desde la creación del Instituto Nacional de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos - INDEPA en el año 2005, la institucionalidad indígena ha ido en franco retroceso, al punto que dicha institución fue sustituida por un Viceministerio de Interculturalidad - VMI, absolutamente dependiente de las decisiones del Poder Ejecutivo y que no ha logrado consolidarse como el ente rector que se esperaba en materia indígena.

En ese sentido, los pueblos indígenas apostamos e insistimos por la creación de un organismo especializado en la materia con plena autonomía administrativa y presupuestaria, y con real capacidad política e institucional para liderar y coordinar los procesos de diálogo, formulación e implementación de las políticas públicas, normas y programas en materia indígena. Recordemos a tal efecto que el Pacto de Unidad ya ha presentado una propuesta al Ejecutivo, planteamiento que hasta el día de hoy no ha recibido la atención que merece por el actual gobierno a pesar de su importancia.

2 Pronunciamiento del III Encuentro Nacional del Pacto de Unidad frente al cambio climático; considerandos 3 y 4; diciembre de 2014. Disponible en: http://pactodeunidadperu.org/?page_id=7832

1.1.3. Derecho a la consulta previa

El panorama actual y el horizonte que se vislumbra con relación al respeto efectivo de este derecho no es el mejor. En efecto, a pesar del tiempo transcurrido, este proceso de diálogo intercultural no se ha implementado conforme al espíritu del Convenio 169 de la OIT, entre otros, por: (i) la clara ausencia de voluntad política del actual gobierno, que prioriza los intereses económicos privados por encima de los derechos de la población, entre los cuales los más afectados somos los pueblos indígenas, pues las principales actividades extractivas se realizan en nuestros territorios; (ii) la constante práctica de diversos representantes del Estado de desconocer y desnaturalizar nuestra condición de pueblos indígenas; (iii) la ausencia de capacidades del Estado para cumplir efectivamente este derecho, pues existen muy pocos políticos, funcionarios y profesionales conocedores de los asuntos indígenas en sus diversas variables, lo que lleva a que las decisiones sean tomadas con un criterio meramente tecnocrático y económico, y (vi) las limitaciones de las propias organizaciones indígenas que nos impiden afrontar estos procesos como es debido, pues a la amplia gama de temas consultables y las múltiples instituciones que convocan nuestra presencia, se suma la escasez de recursos económicos y logísticos para afrontar tan variada agenda, la cual requiere en diversos casos la presencia de profesionales competentes y con especialidad en cada tema.

Todo ello nos está llevando a un marcado y preocupante desequilibrio de poder en la relación Estado-pueblos indígenas, que va convirtiendo así gradualmente en meras formalidades o simples trámites los escasos y poco difundidos procesos de consulta realizados hasta ahora, a través de los cuales parece que únicamente se busca consolidar la posición y el discurso económico de las empresas privadas, que encuentran en estos procesos una oportunidad para legitimar sus proyectos y su imagen publicitaria.

Hay que remarcar, finalmente, que los pueblos originarios no concebimos de ninguna manera la idea de una consulta previa sin su correlativo consentimiento libre e informado, sobre todo en aquellos casos en donde mayor sea el grado de afectación a nuestra existencia física y cultural. En ese sentido, además de reafirmamos en los cuestionamientos que formulamos en su oportunidad a la Ley de Consulta Previa, exigimos que se provean todos los recursos que requieran los diversos procesos de consulta en cada sector y nivel de gobierno para cubrir los costos operativos y humanos que demanden, pero sin condicionamientos ni manipulación de ninguna clase.

1.1.4. Criminalización de la protesta social indígena

Las organizaciones de los pueblos indígenas tenemos claro que los procesos de criminalización contra los líderes originarios que ejercen de manera legítima el derecho a la protesta social en defensa de sus comunidades es expresión de una política de Estado no declarada pero sí sostenida y sistemática que resulta inherente y funcional a la implantación forzada del modelo económico neoliberal y neoextractivista que el gobierno actual ha decidido continuar y profundizar, sin importarle que, de esta manera, haya traicionado abiertamente las expectativas de la población que contribuyó con su voto a su elección, gran parte de la cual, recordemos, era indígena.

Ante ello, además de insistir en nuestra demanda del cese inmediato a la persecución seguida contra los líderes y lideresas indígenas criminalizados a raíz de los casos de Bagua, Conga, Cañaris, Espinar y otros igualmente emblemáticos, exigimos en iguales términos la derogación de aquellas normas que eximen de toda responsabilidad penal a los miembros de las Fuerzas Armadas que, en supuesto "cumplimiento legítimo de sus deberes funcionales", hacen uso abusivo y desmedido de la fuerza contra los ciudadanos

y ciudadanas que se manifiesten públicamente, quedando libres de toda culpa aun cuando como consecuencia de su accionar generen lesiones graves o la muerte a los ciudadanos, como es el caso del Decreto Legislativo Nº 1095 y la Ley Nº 30151.

Manifestamos también nuestro más absoluto rechazo a las constantes insinuaciones y acusaciones de diversos representantes del Estado y de determinados actores sociales de querer confundir a la opinión pública y desacreditar la justicia de nuestras luchas al asociar nuestras movilizaciones, paros y marchas a la supuesta infiltración e, incluso, organización y conducción directa de movimientos subversivos, pretendiendo así mostrarnos como terroristas. Ciertamente, este tipo de acusaciones falsas no son dirigidas exclusivamente contra nosotros, pero no debemos olvidar que estas deformaciones de la realidad cobran especial relevancia, sensibilidad y peligro al recordarnos los luctuosos años de la guerra que desangró a nuestro país durante las décadas de 1980 y 1990, donde, con acusaciones de tono similar, la población indígena de nuestro país padeció los peores efectos del conflicto y aportó la mayor cantidad de víctimas, algo que no debemos permitir que se repita nunca más.

1.1.5. Educación intercultural y salud intercultural

a) Educación intercultural: para los pueblos indígenas, la educación impartida desde el Estado debe respetar plenamente y promover en igualdad de condiciones la transmisión de nuestros conocimientos, valores, tradiciones y prácticas culturales a nuestras nuevas generaciones desde la más tierna infancia. Así, una educación auténticamente intercultural viene a ser una herramienta fundamental para lograr la ansiada integración —y no la "inclusión", que es un término que expresa un claro ánimo de asimilación de un sector social sobre otro— que demandan con total legitimidad los pueblos indígenas dentro de la sociedad peruana.

   No obstante ello, el camino que nos falta por recorrer es muy largo aún, pues, a la carencia de educadores que dominen adecuadamente las lenguas originarias, se suma muchas veces su falta de identificación con los valores y prácticas de las culturas locales, lo que termina repercutiendo directa o indirectamente en la imposición de los valores, instituciones, usos y creencias de la cultura dominante por encima de las de los pueblos originarios, situación que, además de afectar la continuidad de las culturas originarias, genera el rechazo o la vergüenza de los propios indígenas hacia las prácticas y valores de sus pueblos de origen, afectando de esta manera su autoidentificación.

   En el plano de las políticas públicas educativas, sigue pendiente la tarea de incorporar no solo metodologías adecuadas para el desarrollo de una educación genuinamente intercultural, sino que también es indispensable incluir en los currículos educativos materias que permitan a los pueblos originarios conocer y valorar su propia historia y los importantes aportes que han brindado a la construcción y existencia de la sociedad peruana, algo que ayudaría enormemente a elevar los niveles de autoidentificación de nuestros pueblos indígenas consigo mismos y con nuestro país. Esta falencia es visible también en la educación técnica y universitaria, pues aquellos indígenas que logran concluir alguna carrera profesional difícilmente encuentran incentivos para contribuir con su aprendizaje al desarrollo de sus propias comunidades y pueblos de origen: en la mayoría de casos optan por trabajar fuera de sus lugares de procedencia, acelerando así el proceso de migración que gradualmente está despoblando las zonas rurales de nuestro país.

b) Salud intercultural: los pueblos originarios consideramos que una auténtica política de salud intercultural constituye una estrategia fundamental para la equidad y la integración

social; sin embargo, la implementación de una política de salud que incluya la visión holística de los pueblos originarios sigue siendo una tarea difícil. Asimismo, más allá de los esfuerzos desplegados hasta ahora por el Centro Nacional de Salud Intercultural - CENSI al tratar de coordinar una política de salud con la participación de los pueblos originarios, lo cierto es que el panorama para que se lleven a la práctica políticas de esta clase con los efectos deseados todavía es sumamente complicado, pues la medicina tradicional sigue siendo considerada como accesoria o complementaria al sistema oficial de salud, principalmente como consecuencia del sesgo que aún existe hacia ella entre los profesionales de la medicina oficial, ya sea por sus prejuicios, el desconocimiento de sus bondades o por salvaguardar sus intereses económicos y su prestigio.

En ese sentido, reiteramos que es indispensable promover el reconocimiento y la difusión de los conocimientos de nuestra medicina ancestral, asignándoles el auténtico valor que les corresponde, reconociendo su gran aporte para la conservación de la salud de un amplio sector de nuestra población (incluyendo a la población no indígena), brindándole todas las garantías institucionales necesarias para su desarrollo, investigación, difusión y enseñanza para su manejo adecuado, y conservando y protegiendo los insumos y especies necesarios para su práctica. Y todo ello es necesario porque, como viene siendo demostrado desde hace muchos años, estas sabias manifestaciones medicinales de nuestros pueblos originarios pueden contribuir a conservar y mejorar la salud de un amplio y alejado sector de nuestra población.

1.1.6. Mujer indígena

Las mujeres indígenas cumplen una labor vital en la pervivencia y continuidad de sus pueblos originarios a través de una amplia gama de roles muchas veces no valorados en su real dimensión y trascendencia, lo que ha llevado a que aún se mantengan ciertas condiciones de desigualdad e inequidad en el trato que les brindan nuestra sociedad, el Estado y las propias comunidades indígenas donde habitan.

La tierra y el territorio no solo forman parte de sus medios de vida sino que en buena medida dan sentido a su existencia, pues los consideran como la madre a la que deben cuidar y proteger para recibir su reciprocidad.

Al respecto, podemos citar: (i) su contribución en la gestión y protección del territorio comunal, donde el quehacer cotidiano les permite una forma de relacionamiento distinto con la tierra y la naturaleza y muchas veces ha favorecido a que sean ellas, incluso más que los varones, las que ejerzan una defensa más decidida de sus territorios cuando estos se ven amenazados; (ii) las mujeres indígenas tienen un rol fundamental como protectoras de la diversidad biológica y guardianas de la soberanía alimentaria, pues su trabajo permite que las tierras de las comunidades originarias continúen produciendo los frutos y alimentos que suministran a la mayor parte de la población nacional, y (iii) su importante papel en la conservación y transmisión de los conocimientos tradicionales, que además de garantizar la continuidad de las culturas de sus propios pueblos, pueden contribuir también con excelentes alternativas para enfrentar los efectos negativos del cambio climático.

La mirada que subvalora y subordina a las mujeres indígenas debido al machismo y al racismo que impera en la sociedad las excluye, las violenta y dificulta el ejercicio en igualdad de condiciones y oportunidades de sus derechos individuales y colectivos. Probablemente los casos más recurrentes sean aquellos en los cuales no se les permite acceder a una distribución igualitaria de las tierras comunales, pues existe todavía un fuerte tutelaje del varón hacia la mujer: este se sigue considerando como el jefe de familia con la total potestad de tomar las decisiones familiares. Aunque ellas participan activamente en la lucha de sus

pueblos, acceden con mucha dificultad a los espacios donde se toman decisiones en sus comunidades y fuera de ellas.

Asimismo, sigue pendiente lograr el pleno reconocimiento de los derechos comunales de las mujeres indígenas que, por diversos motivos (violencia familiar, migración, fallecimiento de familiares, etcétera), se han quedado solas. Y lo mismo resulta aplicable para la participación indígena femenina en la gestión del desarrollo de sus propios pueblos, comunidades y localidades, donde su intervención aún es reducida o secundaria.

Un escenario parecido se presenta en los procesos de consulta previa: la participación de las mujeres indígenas aún no está debidamente garantizada en condiciones de equidad, pues todavía hay resistencia de las propias organizaciones y comunidades, que privilegian la representación masculina y no suelen delegar a representantes mujeres para estos procesos.

Al respecto, cabe recordar que las mujeres tienen un enfoque de la realidad diferente que el de los varones y que este debe ser valorado y considerado plenamente en estos procesos, pues puede contribuir a defender los intereses de los pueblos originarios con una lógica y racionalidad distintas. Es preciso recordar que ellas viven el día a día de sus familias y comunidades. Las mujeres tienen un papel preponderante en el sostenimiento de la vida y el cuidado de nuestras tierras, bosques, agua y de nuestra naturaleza.

Finalmente, es necesario considerar que aún queda por lograr, entre otros temas: (i) el cumplimiento efectivo de la ley de igualdad de oportunidades entre varones y mujeres; (ii) la aprobación de políticas públicas interculturales con enfoque de género; (iii) la seguridad jurídica de las mujeres sobre las tierras que les correspondan; (iv) el acceso irrestricto al sistema de salud oficial y a la puesta en práctica de sus propios conocimientos tradicionales en esta materia cuando así lo desee, sin ningún tipo de discriminación o exclusión, y (v) el uso de un lenguaje más inclusivo en todos los ámbitos de la sociedad.

1.2. AIDESEP: Plan de Vida Plena

Los pueblos indígenas amazónicos, articulados en más de 1500 comunidades, 76 organizaciones locales y 09 organizaciones regionales: Organización Regional de Pueblos Indígenas del Oriente (ORPIO - Loreto), Coordinadora de Organizaciones Indígenas de AIDESEP (CORPI San Lorenzo- Loreto, Provincias Datem y Yurimaguas), Organización Regional AIDESEP Ucayali Ucayali (ORAU), Coordinadora Regional de Pueblos Indígenas de AIDESEP Atalaya (CORPIAA - Ucayali, Provincia Atalaya), Asociación Regional de Pueblos Indígenas de la Selva Central (ARPI - Junín, Huánuco, Pasco, Ayacucho), Organización Regional de Pueblos Indígenas de la Amazonia Norte del Perú (ORPIAN Amazonas, Cajamarca), Coordinadora de Desarrollo de los Pueblos Indígenas de San Martin (CODEPISAM), Consejo Matsiguenka del Río Urubamba Cuzco (COMARU) y Federación Nativa de Madre de Dios Madre de Dios (FENAMAD), representadas en AIDESEP.

Nuestra visión como organización aspira a que pueblos indígenas se consoliden y desarrollen en su autogobierno con autonomía. Nuestra misión, involucra cuatro componentes: i) Reivindicación de la integridad territorial de los pueblos indígenas de la Amazonía como base embrionaria de origen como “pueblos” y garantizar su existencia en el tiempo; ii) Ejercicio pleno de la vida espiritual y la cosmovisión para el desarrollo social y humano, basado en los principios de justicia, reciprocidad, equidad, solidaridad, innovación, respeto y disciplina; iii) Establecer y fortalecer el ejercicio del autogobierno indígena sustentado en la base del desarrollo de la multiculturalidad del País; y, iv) Establecer, controlar y desarrollar

el sistema de desarrollo de la economía indígena en armonía con las leyes naturales de interdependencia.

El indígena es un ser de tres dimensiones: i) Naturaleza, esto es Unidad humanidad y naturaleza, ii) Humano, como ciudadanos de derechos y culturas diferentes, y iii) Cósmico, en su espiritualidad se conecta con el cosmos. Los mitos de la "Tierra Sin Mal" que recorren los ríos y viven en los pueblos originarios amazónicos. Los pueblos indígenas somos uno solo con la Amazonía, y la vida de uno depende del otro. Optamos por la ¨Vida Plena¨ que es la Armonía entre Naturaleza, Sociedad, Cultura y Espiritualidad.

Presentamos a continuación un resumen de nuestra propuesta alternativa de Plan Nacional y Regional de Vida Plena Amazónico:

a) **Saneamiento, Consolidación y Seguridad Territorial:** Exigimos desactivar el conflicto de 1166 comunidades desatendidas, con el reconocimiento legal (310), la titulación (594), las ampliaciones (262).

   Asimismo proponemos la creación de 05 reservas territoriales (más de 4 millones de hectáreas) para pueblos autónomos conocidos como pueblos en aislamiento y contacto inicial, 06 reservas comunales (cerca de 4 millones de hectáreas correspondientes a los territorios Napo-Curaray, Tigre-Corrientes, Chambira, Inuya-Tahuanía, Tamaya-Caco y Yurúa).

   Proponemos la titulación territorial integral como Pueblos a los Achuar, Kukama, Shiwilo, Kandosi, Queshua, Shapra, Kampu Piyawi, Ese Eja, Kichwa, entre otros.

   Solucionar esta deuda histórica significa acabar con las superposiciones de áreas protegidas como Pacaya Samiria, Manu, Bahuaja Sonene, Ichgkat Mujat, Escalera, Imiría y Chayu Nain, y la actualización de planos de títulos errados que recortan territorios ocupado por comunidades y áreas posesionadas indígenas; se trata de la titulación de un total 20 millones de hectáreas y un costo estimado US$ 40 millones.

b) **Economía Indígena, Producción Agroforestal, Acuícola y bio-industrial:** Cultivos asociados y piscigranjas naturales y artificiales con especies nativas y adaptadas culturalmente, productos orgánicos, iniciativas de producción de nuevos alimentos, medicinas e insumos industriales en base a conocimientos indígenas y sin biopiratería. Los Planes de Vida comunitarios incluyendo la seguridad alimentaria y economía indígena, como parte de inclusión social, sean incorporados en los planes de desarrollo participativos locales y regionales.

c) **Manejo de bosques y funciones ecosistémicas.** Planes de mitigación y adaptación comunitarios a los impactos de la crisis climática. 50% de ingresos forestales de cada región para el manejo forestal comunitario con asistencia estatal. Alternativa indígena a la política de la llamada ¨Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación¨ o REDD+ INDIGENA, como el derecho a priorizar el saneamiento territorial, planes de vida plena, manejo integral y holístico y no solo del carbono, control de los promotores de REDD+ y sanción de los piratas del carbono que estafan comunidades, y con financiamiento fuera del negociado empresarial global de créditos de carbono. Fondo forestal indígena amazónico de adaptación al cambio climático, iniciado con el 12% de las regalías y canon y sobre canon que reciben los gobiernos regionales.

d) **Educación y Salud Intercultural.** Fortalecimiento de la educación intercultural bilingüe, a nivel inicial y primaria, según la metodología ya validada del FORMABIAP, a nivel magisterial en Loreto (FORMABIAP) e iniciativas regionales (IPSPB-Yarinacocha y UNMSM-Satipo) y demás zonas amazónicas, y en escuelas de comunidades.

   Nivelación académica de postulantes universitarios indígenas. Lineamientos curriculares y materiales de educación intercultural bilingüe. Cumplimiento efectivo de Universidades

Interculturales en Pucallpa (UNIA), Selva Central (Juan Santos Atahualpa), Loreto (Formabiap) y en otras regiones amazónicas.

Fortalecimiento del Programa de Salud Indígena para formar enfermeros técnicos en salud intercultural bilingüe, y creación oficial de esta carrera para que se reconozca y contrate a los egresados, ya que AIDESEP cumplió con tres validaciones (Atalaya, Bagua y Nauta).

e) **Monitoreo y mitigación socio ambiental**. Evaluación Socio Ambiental estratégica de las políticas (no solo proyectos) de industrias extractivas y megaproyectos. Capacitación integral de monitores indígenas para la supervisión y planes de mitigación, reparación, indemnización, social, sanitaria, ambiental de impactos.

   Cambios de las normas de control que facilitan la depredación. Respeto a la decisión de los pueblos de priorizar sus planes de vida Plena y que no sean sustituidos por industrias extractivas y megaproyectos.

f) **Promoción y Liderazgo de mujeres indígenas.** Capacitación integral de liderazgos. Integración y participación activa en organizaciones y espacios púbicos. Diagnóstico y planeamiento y fortalecimiento de culturas de crianza de cada pueblo indígena.

g) **Derechos colectivos e individuales indígenas.** Actualización de las personerías jurídicas de comunidades y organizaciones indígenas. Documentación ciudadana: nacimiento, DNI infantil y ciudadano. Derechos y administración de justicia y conflictos administrativos. Cese de la criminalización indígena y defensa de líderes enjuiciados. Fortalecimiento del derecho consuetudinario y justicia comunitaria. Institucionalidad estatal indígena que supere la insignificancia del INDEPA. Modificatoria de la ley de consulta 29785 y alineamiento de esta legislación a los compromisos internacionales, tratados y jurisprudencia internacional (Convenio 169 OIT, Declaración ONU de derechos Indígenas y Corte Interamericana de Derechos Humanos).

h) **Comunicaciones e Incidencia en Políticas Públicas.** Implementación y capacitación en herramientas comunicacionales. Diálogos y concertación con organizaciones sociales, entidades estatales, académicas, empresariales e internacionales. Participación y propuestas indígenas en procesos indígenas y amazónicos como UNASUR, BNDES, OEA, ONU, Bancos multilaterales y otros.

i) **Soluciones a conflictos socio ambientales:** Respeto a la consulta, consentimiento de nuestros pueblos y de nuestras decisiones comunales sobre Planes de Vida sin imposiciones extractivistas. Cese de la persecución de líderes comunales que defienden sus derechos y planes de vida de nuestros pueblos. Soluciones a los conflictos indígenas y ambientales en Loreto (Hidrocarburos, palma aceitera, tala ilegal), Ucayali (Carretera Purús, Interoceánica Centro, hidrocarburos, palma aceitera, tala ilegal), San Martin (Cerro Escalera, titulaciones), Amazonas (Minería, Petróleo, represas), Madre de Dios (Hidrocarburos, minería), Selva central (represas, titulaciones), Cusco (contaminación, pueblos autónomos) entre otros.

Nuestro Plan Nacional de Vida Plena Amazónica, es legítimo, sustentado y financiable con la aplicación del art.14° del C169 sobre beneficios equitativos por parte de las Industrias Extractivas; con el Uso de fondos públicos y sociales (Foncodes, Produce, Programa Nacional Bosques, etc.); dando prioridad al Plan de Vida Plena Amazónica en Presupuesto Público y Cooperación internacional; con fondos: que no gastan el gobierno central y regionales (de 20 a 30 mil millones de soles por año); sobre Clima, Bosques y Redd+ por más de $600 millones; del FIP-Perú (Programa de Inversión Forestal) por $ 50 millones.

2. CONTEXTO ECONÓMICO

Durante 2013, el Perú tuvo un crecimiento económico de 5,5%. Sin embargo, el año 2014, los indicadores dan cuenta de un menor crecimiento, asociado principalmente con la disminución de los precios de los minerales, y a la desaceleración económica que existe en los países emergentes como China, principal comprador de minerales para la producción industrial.

Así, pues, se observa una contracción de producción nacional de minerales y un descenso en los montos de las exportaciones.

Tabla Nº 1. PBI Sector Minería e Hidrocarburos, marzo de 2014.

PBI Sector Minería e Hidrocarburos - Marzo 2014 (Año Base 2007)			
Producto	Ponderación	Variación Porcentual 2014/2013	
		Marzo 2014	Enero - Marzo
Sector Minería e Hidrocarburos	100,00	7,92	6,72
Minería metálica	84,64	-1,69	5,22
Cobre	30,16	9,95	17,37
Oro	20,60	-14,70	-7,71
Zinc	15,39	-18,55	-12,07
Plata	7,34	-1,94	1,01
Molibdeno	5,43	4,60	27,94
Plomo	3,13	6,68	2,33
Hierro	1,78	11,80	10,99
Estaño	0,81	-2,79	4,61
Hidrocarburos	15,36	9,45	3,02
Petróleo Crudo	9,96	18,42	10,52
Líquidos de Gas Natural	4,20	-0,29	-5,21
Gas Natural	1,21	19,21	10,90

Fuente: MINEM, PERUPETRO S.A.[3]

Sin embargo, la cartera de proyectos de inversión en minería ha llegado a estimarse en US$ 59,582 millones para los próximos seis años, y el año pasado el Perú obtuvo el 5% de la inversión mundial, a diferencia del año anterior que fue del 4%[4].

3 CooperAcción (2014). Actualidad Minera del Perú, p. 6. Disponible en: http://www.cooperaccion.org.pe/BoletinAMP/180_AMP_Mayo_2014.pdf

4 Metals Economics Group (2014-2015). Peru's mining & metals investment guide. Disponible en: http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/EY-Peru-mining-metals-investment-guide-14-15/$FILE/EY-Peru-mining-and-metals-investment-guide-2014-2015.pdf

La caída internacional de precios ha significado para el Estado peruano una menor tributación de las empresas mineras. Entre 2011 y 2013 el impuesto a la renta de tercera categoría cayó 57,2%. La caída de 2013 fue de 48,6%. En dos años dejaron de tributar S/. 4,443 millones.

Tabla Nº 2. Exportaciones mineras, años 2013 y 2014.

Exportaciones Mineras (en millones de US$)									
Año	**Cobre**	**Plomo**	**Zinc**	**Plata**	**Hierro**	**Oro**	**Estaño**	**Otros**	**Total**
2007	7216,70	1033,00	2525,70	535,60	285,60	4071,66	488,70	1012,00	17169,20
2008	7663,30	1135,70	1466,60	595,40	385,10	5588,40	694,60	1127,50	18656,50
2009	5963,33	1112,32	1225,10	214,08	298,57	6801,67	475,53	299,99	16360,55
2010	8870,37	1578,81	1691,19	118,20	523,19	7756,18	663,12	521,75	21722,81
2011	10645,54	2388,40	1512,02	215,84	1023,05	9809,87	755,31	603,72	26951,90
2012	10483,36	2500,64	1330,70	209,27	845,41	9558,49	525,77	456,25	25920,88
2013									
Enero	782,68	106,43	133,66	14,80	85,70	661,23	60,69	30,16	1874,38
Febrero	749,16	120,23	78,27	33,33	66,43	583,91	45,93	23,21	1700,46
Marzo	849,30	113,05	133,20	29,93	89,44	762,00	28,51	21,76	2027,20
Abril	545,99	168,63	133,94	46,64	60,07	616,02	49,55	35,99	1656,86
Mayo	858.91	154,03	109,12	17,53	79,52	666,19	45,40	23,40	1954,12
Junio	779,59	169,32	121,54	44,31	48,74	554,71	27,20	31,36	1776,76
Julio	762.35	146,03	104,77	63,88	48,99	498,29	35,47	27,25	1687,04
Agosto	936,96	110,41	170.35	56,84	90,37	722,20	41,12	31,24	2159,50
Setiembre	922,13	200,44	79,67	42,67	60,01	568,67	49,28	31,29	1954,18
Octubre	791,76	109,33	139,25	46,87	81,85	587,41	33,44	36,32	1825,23
Noviembre	794,10	114,23	117,12	38,46	82,14	417,64	46,97	29,13	1649,79
Diciembre	919,70	186,59	85,07	40,91	65,17	546,51	31,93	61,62	1937,50
2014									
Enero	583,65	110,82	131,40	33,92	72,73	315,12	40,35	25,66	1313,66
Febrero	839,28	37,15	119,46	49,90	84,86	266,80	19,48	27,13	1444,05
Marzo	560,64	130,77	106,12	46,40	58,02	390,79	31,73	28,65	1353,14

Fuente: Elaborado por CooperAcción con datos de INEI y BCRP[5].

5 *Ibídem*, p. 10.

3. CAMPAÑA DEL SECTOR EMPRESARIAL

En este contexto, y desde el año 2013, la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía - SNMPE —y los medios de comunicación afines a ella— lanzaron una campaña en la que se sostiene que existen trabas para la inversión minera y petrolera, y que estas tienen que ver con excesivos permisos y trámites innecesarios que se dan en los procedimientos para obtener autorizaciones y licencias.

Ya en el XI Simposio del Oro y de la Plata organizado por la SNMPE, que reúne a la mayor parte de las empresas mineras del país, la ex ministra de Economía y Finanzas, Mercedes Aráoz, planteó que, después del conflicto que paralizó el proyecto minero Conga en Cajamarca, se conformó un nuevo escenario para el desempeño de la minería en el país, pues "se pusieron muchísimas restricciones al proceso de inversión"[6].

Otro indicador de ello se reflejaría en las declaraciones dadas en el *Perú Summit* del 13 de mayo de 2014 por parte del ministro de Energía y Minas, Eleodoro Mayorga: "la creación del Ministerio del Ambiente, *la consulta previa* y la desagregación de responsabilidades de manera descoordinada *ha significado un bache para las inversiones que no tiene vuelta atrás*"[7] (el resaltado es nuestro).

Meses antes, este ministro también habló de la posibilidad de suprimir los EIA para las actividades de exploración sísmica en hidrocarburos: "se van a eliminar los estudios de impacto ambiental para la actividad sísmica. La industria tiene normas, tiene principios, tiene prácticas bien establecidas y la idea es pasar de la tramitología y la permisología a la acción"[8].

Sobre ello, el ministro Mayorga precisó luego que "las exploraciones sísmicas en lotes petroleros podrán realizarse mediante una Declaración de Impacto Ambiental (DIA), que es un trámite más expeditivo y sencillo que un Estudio de Impacto Ambiental (EIA)"[9].

Otro tema en la mira ha sido el de la consulta previa, considerada por el sector empresarial como una traba para las inversiones y no como un derecho de los pueblos indígenas. Al respecto, en junio de 2014 el ministro de Economía y Finanzas, Luis Miguel Castilla, señaló: "Ahí está el gran desafío, lograr esto [la consulta previa] manteniendo los flujos de inversión de manera adecuada"[10].

A ello se han sumado las declaraciones de la presidenta de la SNMPE, quien planteó la posibilidad del retiro del Perú del Convenio 169 de la OIT:

> "El país que denuncie el pacto puede hacerlo y salirse pero tiene que esperar diez años a partir de la firma del convenio […] cualquier proceso de consulta previa mal utilizado puede hacer muchísimo daño. Y no puede mal utilizarse un convenio que hemos suscrito y nos obliga. Por eso, tenemos que cuidar que los procedimientos estén bien hechos"[11].

---

6 Diario *Gestión* (2014). El discurso de las ONG ambientalistas se ha vuelto parte de la política estatal, según Mercedes Aráoz. Disponible en: http://gestion.pe/economia/xi-simposium-oro-mercedes-araoz-discurso-ong-ambientalistas-se-ha-vuelto-parte-politica-estatal-2097800

7 Diario *Gestión* (mayo de 2014). La aprobación de los EIA en otros países es automática. Disponible en: http://ipnoticias.com/a.asp?t=23&i=qnrv%2bz%2ftf8K8CdCUx%2balvQ%3d%3d&d=2&c=hECKIsH244viJMrSaVeTokHS%2bge5VS86LHnwzTLuDPg%3d

8 Diario *La República* (marzo de 2014). Ministerio del Ambiente: no se ha eliminado EIA en exploración petrolera. Disponible en: http://www.larepublica.pe/08-03-2014/ministerio-del-ambiente-no-se-ha-eliminado-eia-en-explotacion-petrolera

9 Diario *El Comercio* (marzo de 2014). ¿Conviene eliminar los EIA para la exploración sísmica en Perú? Disponible en: http://elcomercio.pe/economia/peru/conviene-eliminar-eia-exploracion-sismica-peru-noticia-1714861

10 Diario *Gestión* (junio de 2014). MEF y SUNAT coordinan medidas para verificar aportes de independientes a sistemas de pensiones. Disponible en: http://gestion.pe/economia/mef-y-sunat-coordinan-medidas-verificar-aportes-independientes-sistemas-pensiones-2099229

11 Diario *El Comercio* (mayo de 2013). Arias: "Países pueden retirarse de consulta previa si lo piden". Disponible en: http://elcomercio.pe/economia/peru/arias-paises-pueden-retirarse-consulta-previa-si-lo-piden-noticia-1730894

Humberto Cabrera, funcionario de una prestigiosa empresa minera, publicó un ensayo en el que se viene sosteniendo que las comunidades campesinas son entidades meramente formales y que lo único que las mantiene unidas es la propiedad colectiva de la tierra. Y que ello, además, constituye una traba para su desarrollo económico.

En este contexto, y a casi tres años de gobierno de Ollanta Humala, las comunidades amazónicas y andinas, y la población de las ciudades del interior, ven cada vez más lejana la posibilidad de que sus derechos y demandas sean atendidos. Los pueblos originarios se siguen sintiendo al margen de los beneficios del crecimiento económico que el gobierno presenta como su principal logro y de su pertenencia a la sociedad peruana.

Además de lo señalado, se ha aprobado una estrategia para la diversificación productiva, que también apuesta por la profundización del modelo extractivista, el cual es considerado el eje del crecimiento económico del país.

Evidentemente, en este escenario los que ganan y "marcan la cancha" son los sectores empresariales e inversionistas ligados a las empresas extractivas. Los que pierden son los pueblos indígenas amazónicos y andinos, ya que la profundización del extractivismo los enfrenta a nuevas y mayores amenazas, especialmente sobre sus territorios, los recursos naturales que están dentro de ellos y sus formas de vida.

4. CAMBIOS NORMATIVOS

La campaña mediática e ideológica llevada adelante por el sector empresarial ha sido utilizada para justificar cambios normativos gravitantes en materia ambiental y con relación a los derechos de los pueblos indígenas.

Entre las normas aprobadas en 2013 están los Decretos Supremos Nº 054 y 060-2013 PCM. El primero de estos, el Decreto Supremo Nº 054-2013-PCM, acortó el plazo de expedición de la Certificación de Inexistencia de Restos Arqueológicos - CIRA a veinte días hábiles[12], luego de los cuales se aplica el silencio administrativo positivo, es decir, se considera tácitamente otorgado. El CIRA es un requisito que deben cumplir las empresas para realizar obras de infraestructura vial, agrícola, energética y actividades extractivas.

El segundo, el Decreto Supremo Nº 060-2013-PCM, recorta el plazo de la revisión de los estudios de impacto ambiental - EIA[13] para el sector minero de 120 a 80 días, cuando todos los estudios realizados indicaban que 120 días eran insuficientes. También limita el proceso de revisión de los organismos que emiten opinión técnica[14], la pertinencia de sus opiniones es evaluada por el Ministerio de Energía y Minas - MINEM y deben circunscribirse a los términos de referencia comunes que el MINEM acaba de aprobar; además, si sus opiniones van más allá de ellos, son susceptibles de sanción por trabar las inversiones.

Este decreto también establece que no se requiere seguir el procedimiento de ampliación del instrumento de gestión ambiental (EIA semidetallado y detallado, entre otros), cuando se trate de proyectos de inversión que ya cuentan con certificación ambiental y se

12 La mayor parte del patrimonio arqueológico del país no se encuentra inventariado ni estudiado. Veinte días permite, en el mejor de los casos, apenas una visita de reconocimiento del lugar.

13 Los EIA tienen como propósito evitar o mitigar los impactos negativos que puede producir una actividad o proyecto de inversión. Requieren una revisión técnica minuciosa para determinar si las medidas propuestas son las adecuadas.

14 Un proyecto de inversión puede afectar un conjunto de recursos naturales. Es por ello que es necesario que además del MINEM, que aprueba o desaprueba el EIA en su sector, este sea revisado por las entidades públicas encargadas de velar por los recursos que pueden verse afectados, más aún cuando los EIA los elabora una consultora contrata por el titular del proyecto de inversión.

requiera modificar componentes auxiliares, realizar ampliaciones con impacto ambiental no significativo, o cuando se pretenda realizar mejoras tecnológicas.

A estas medidas se han sumado otras que establecen la modificación de unidades mineras sin la necesidad de EIA (Decretos Supremos Nº 054-2013-PCM y Nº 120-2014-MEM-DM) y la aprobación de los términos de referencia comunes para los EIA detallados (Resolución Ministerial Nº 092-2014-MEM/DM), proceso en el cual el Ministerio del Ambiente - MINAM fue dejado de lado, pese a tener competencias regulatorias en materia ambiental.

El día 12 de julio de 2014 se publicó en el diario oficial *El Peruano* la Ley Nº 30230, Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país. Dicha Ley fue promovida por el Poder Ejecutivo ante el Congreso de la República mediante Proyecto de Ley Nº 3627/2013-PE, presentado el 18 de junio de 2014 ante el Congreso de la República, en el que se "establecen medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país".

Este Proyecto de Ley fue aprobado el 3 de julio de 2014 por la Comisión Permanente del Congreso, y la autógrafa de ley fue promulgada por el Ejecutivo el 11 de julio de 2014. La Ley Nº 30230 establece una serie de cambios normativos en temas tributarios, ambientales, de saneamiento físico legal de predios, y en las propias competencias de los gobiernos municipales y regionales[15].

Cabe agregar que esta Ley no ha sido sometida al proceso de consulta previa exigido en el artículo 6, literal a) del Convenio 169 de la OIT, a pesar de afectar manifiesta y directamente diversos derechos colectivos de los pueblos indígenas, como son el derecho al territorio, al aprovechamiento de sus recursos naturales y a la autodeterminación, razones suficientes para considerar a dicha norma como inconstitucional.

Al respecto, el Defensor del Pueblo llamó la atención de la presidente del Consejo de Ministros, sobre la ausencia de consulta previa sobre la Ley Nº 30230; a pesar de esta observación, la norma sigue vigente[16].

La aprobación de dicha ley debilita la institucionalidad ambiental y los pocos canales formales que tienen las poblaciones locales para la defensa de sus derechos fundamentales asociados a la vida, salud y a gozar de una ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de su vida (artículo 2, inciso 22 de la Constitución Política del Perú); entre otros derechos, como el acceso a la justicia ambiental (Artículo IV del Título Preliminar de la Ley General del Ambiente - Ley Nº 28611).

Las principales conclusiones sobre el análisis del impacto de la Ley Nº 30230 son:

i Genera un debilitamiento a la institucionalidad y normativa ambiental, que a su vez debilita el rol garantista del Estado, poniendo en riesgo derechos fundamentales, así como nuestro patrimonio natural y el ambiente. Estas medidas no atraerán inversionistas responsables dispuestos a cumplir con altos estándares socioambientales, sino que permitirán el relajamiento de las prácticas empresariales y el traslado de costos al ciudadano y al Estado en temas de salud, por ejemplo.

15 Ver ANC, CAAAP y otros (octubre DE 2014). La Verdad del "paquete reactivador". La Ley Nº 30230 y las inversiones no-sostenibles. Suplemento de *La República*. Disponible en: http://www.propuestaciudadana.org.pe/sites/default/files/sala_lectura/archivos/Suplemento%20Verdad%20Paquetazo_0.pdf

16 Oficio 0461-2014-DP del 06 de octubre de 2014.

ii Fortalecer la institucionalidad de un Estado y el ejercicio de los derechos de sus ciudadanos vulnerables no son baches a la inversión, sino condiciones para un adecuado desarrollo sostenible e inclusivo en un clima de respeto de derechos y paz social. Tanto la institucionalidad ambiental con la creación del MINAM como el derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas son avances nacionales en gobernanza mostrados por el Estado en el exterior como grandes logros, pues uno coadyuva a una mejor gestión ambiental y el otro cumple con un derecho que el Estado no cumplía, no obstante su obligatoriedad desde 1995.

iii. El MINAM cumple un rol técnico para asegurar la gestión del ambiente y su conservación, así como los valores y derechos asociados, como los derechos de los pueblos indígenas y población rural cuyos vínculos con sus territorios y el ambiente son vitales para su supervivencia. Limitar las funciones de dicho sector a nivel sancionatorio (Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA), o trabarlo con la burocratización y politización de sus procesos técnicos, como el establecimiento de zonas reservadas y la aprobación de límites máximos permisibles - LMP y de estándares de calidad ambiental - ECA, repercutirá negativamente en el ambiente, retrasará el establecimiento de reglas de juego a la inversión (LMP y ECA) y fomentará la impunidad ambiental; incrementando el riesgo socioambiental, pues serán evaluados bajo una mirada económica en desmedro del tema salud y el ambiental.

iv. Asimismo, la Ley Nº 30230 no brinda condiciones para una adecuada revisión de los EIA, y por ende, dado que el funcionario será sancionado por no aprobar a tiempo, hecho que apresura la revisión sin asegurar que el EIA incluya las medidas idóneas que debe tomar la empresa en sus actividades. Hay que considerar que no todos los proyectos tienen la misma complejidad o se desarrollan en iguales ámbitos, por lo que un plazo estándar no es adecuado. Además, el Estado no ha tomado medidas para mejorar la capacidad de gestión de instituciones evaluadoras, ni ha fortalecido el presupuesto ni el número de personal, ni los mecanismos en caso se necesiten trabajos de campo. Todos los proyectos de inversión son diferentes, por ello hay que fortalecer la capacidad de gestión del Estado.

v. Al incrementarse la impunidad ambiental (falta de sanción efectiva ante el incumplimiento de la normativa) o crearse en la población la sensación de impunidad ante un daño ambiental o incumplimiento normativo no sancionado adecuadamente, se podría generar un riesgo de conflicto social. Asimismo, es posible que la credibilidad de la población en los procesos de evaluación y fiscalización ambiental se ponga en tela de juicio, especialmente en las zonas donde existen pasivos o daños ambientales no tratados, teniendo en cuenta además que esta ley no contó un proceso de discusión amplio y participativo.

vi. Debido a la forma en que ha sido redactada esta Ley (en cuyo contenido se evita a toda costa hacer mención expresa de términos como “indígena”, “comunidades campesinas”, “comunidades nativas” o similares), podría ser aplicada para promover la indebida titulación, saneamiento o gravámenes de predios en favor de terceros para la realización de megaproyectos de inversión pública o privada, algo que constituye una seria amenaza para la seguridad jurídica de los territorios originarios, pues podría avalar la confiscación o expropiación indirecta de los territorios indígenas en favor de las empresas privadas por la sola razón de encontrarse cerca del área de influencia directa o indirecta de sus proyectos. Esta situación, además de promover nuevos abusos contra las poblaciones indígenas del Perú, es una fuente potencial de nuevos conflictos sociales y de inseguridad jurídica para los pueblos indígenas y originarios cuya titulación y saneamiento de sus tierras y territorios es una tarea pendiente de concluir por parte del Estado.

Es decir, estamos ante reformas sustantivas en ámbitos diversos que se promueven como medidas de fomento de la inversión pública y privada sin realizar previamente un análisis de los impactos socioambientales que tales medidas generarían en el país. A pesar de la magnitud de los impactos esta norma fue aprobada sin un debate amplio y plural con todos los actores involucrados, contraviniendo el principio de gobernanza ambiental establecido en el Artículo XI del Título Preliminar de la Ley General del Ambiente - Ley Nº 28611.

Por otro lado, el sábado 16 de agosto de 2014, a través de medios de comunicación, se hizo pública la propuesta del MINEM de Reglamento para la Protección Ambiental para las Actividades de Hidrocarburos, la cual propone una serie de cambios que disminuirían los estándares ambientales para las actividades de hidrocarburos, pues plantea la eliminación de los EIA para la actividad sísmica en el mar, la costa, la sierra y la selva, poniendo algunas excepciones y reemplazando los EIA simplemente por Declaraciones de Impacto Ambiental - DIA, sin que se presenten los estudios técnicos necesarios.

Dicha propuesta se ha construido sin canales de participación ciudadana y transparencia, a pesar de que el Perú tiene un mandato constitucional de garantizar derechos fundamentales como la vida, la salud y a gozar de un ambiente equilibrado; un mandato legal de promover la gobernanza ambiental; ha asumido compromisos internacionales ante la Alianza Gobierno Abierto, y compromisos de no debilitamiento de los estándares e institucionalidad ambiental, en el Acuerdo de Promoción Comercial EEUU - Perú (Tratado de Libre Comercio - TLC).

En otros documentos difundidos por medios de comunicación se señala que el Ministerio de Economía y Finanzas-MEF reconoció que, pasar de:

> "un EIA-d [estudio de impacto ambiental detallado] a un DIA podría ser interpretado como un relajamiento del estándar de protección ambiental y, si se junta a esto la atracción de inversiones por un monto de US$ 2000 millones al sector, se estaría configurando una posible violación al Acuerdo Comercial con Estados Unidos (relajamiento de estándares ambientales para promover inversiones)".

Señala, además, que:

> "esta interpretación podría configurarse siempre y cuando no se sustente que dicho cambio de estándar no implica una disminución en la protección ambiental (no se deja de proteger el ambiente o no implica que la nación asuma mayores riesgos ambientales por dicha actividad)"[17].

Creemos firmemente que los cambios propuestos deben basarse en argumentos técnicos y con una perspectiva clara de protección socioambiental con pleno respeto al derecho a la vida, la salud pública y el derecho a gozar de un ambiente equilibrado; y no en la facilitación de un desarrollo económico desprovisto de consideraciones de gobernanza y respeto de derechos en la actividad de hidrocarburos, que debe desarrollarse en el país sin perder de vista el tratamiento adecuado de sus impactos en el medio ambiente y salud.

En ese sentido, creemos que las acciones del sector Energía y Minas para la dación de normativa ambiental del sector y específicamente para la actualización del Reglamento de Protección Ambiental para Actividades de Hidrocarburos ha carecido de un debate

17 Ver *La Mula* (agosto de 2014). Reglamento propuesto por el MINEM para protección ambiental en hidrocarburos desprotegería el ambiente. Disponible en: https://agendambiental.lamula.pe/2014/08/20/reglamento-propuesto-por-el-minem-para-proteccion-ambiental-en-hidrocarburos-desprotegeria-el-ambiente/darperu/

público, amplio y transparente, no solo entre autoridades sectoriales y las empresas sino también con la participación de otros sectores, como el Ministerio de Cultura - MINCU, Ministerio de Salud - MINSA, representantes de los gobiernos regionales y locales, y de la sociedad civil, principalmente de los pueblos indígenas, puesto que son ellos los que se encuentran en las zonas en donde se desarrollan los principales proyectos de hidrocarburos en el país.

CAPÍTULO II. INFORME TEMÁTICO



1. CONSULTA PREVIA

OIT-CEACR 2014: Legislación sobre consulta, participación y cooperación. La Comisión había observado que las normas de carácter tributario o presupuestario no son materia de consulta (artículo 5, k), del reglamento de la Ley del Derecho a la Consulta Previa. Tampoco requieren ser consultadas las decisiones estatales de carácter extraordinario o temporal dirigidas a atender situaciones de emergencia derivadas de catástrofes naturales o tecnológicas (artículo 5, l), del reglamento, así como tampoco aquellas medidas administrativas consideradas como complementarias (decimosegunda disposición complementaria, transitoria y final del reglamento).

El Reglamento de la Ley de Consulta[18] ha introducido varias excepciones que no estaban previstas en la Ley Nº 29785 del Derecho a la Consulta Previa[19], las que en algunos casos han restringido y en otros han negado totalmente el derecho a la consulta reconocido por el Convenio 169 de la OIT en su artículo 6. Se prevé que no serán sometidas a la consulta previa:

- Las normas de carácter tributario o presupuestario.
- Las decisiones estatales dirigidas a atender situaciones de emergencia derivadas de catástrofes naturales o tecnológicas.
- Las medidas que se dicten para atender emergencias sanitarias, incluyendo la atención de epidemias.
- Las medidas que se dicten para la persecución y control de actividades ilícitas.
- Las medidas administrativas de carácter complementario a una medida administrativa ya consultada.
- La medida administrativa que apruebe el reinicio de actividad, que no implique variación de los términos originalmente autorizados.
- La construcción y mantenimiento de infraestructura en materia de salud o educación.

Además, no serán sometidas a consulta la provisión de servicios públicos que, en coordinación con los pueblos indígenas, estén orientadas a beneficiarlos, ni las medidas de alcance general.

Las normas vigentes no prevén ningún proceso de evaluación de estas restricciones al derecho a la consulta, y a otros derechos substanciales, creadas por estas excepciones.

Las excepciones previstas por el Reglamento de la Ley de Consulta Previa son cuestionables por las razones siguientes:

i. Se establecen limitaciones al derecho a la consulta sin que ellas sean previstas en una ley del Congreso. Eso contraviene directamente el principio de legalidad de las limitaciones a los derechos humanos. Además, contraviene el artículo 118, inciso 8, de la Constitución Política del Perú de 1993, que dispone que las medidas reglamentarias no puedan transgredir ni desnaturalizar las medidas legislativas.
ii. El Convenio 169 de la OIT no contiene disposiciones específicas sobre la limitación de los derechos que ampara. Sin embargo, según las normas generales, cuando existen conflictos entre el derecho a la consulta y demás derechos o con el interés general, se debe analizar la situación caso por caso, de acuerdo con los principios de legalidad, pero también de necesidad, proporcionalidad y legitimidad de la restricción[20].

De acuerdo con el principio según el cual la consulta debe llevarse a cabo "de manera apropiada a las circunstancias", la existencia de intereses superiores deberá llevar a la adaptación del proceso de consulta y no a la limitación o derogación sistemática del derecho a la consulta previa.

18 Reglamento de la Ley Nº 29785, Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios reconocido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), Decreto Supremo Nº 001-2012-MC. Publicado en el Diario Oficial El Peruano con fecha 3 de abril de 2012.

19 Ley Nº 29785, Ley del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios, reconocido en el convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Publicada en el Diario Oficial El Peruano con fecha 7 de setiembre de 2011.

20 Ver artículo 46.2 de la Declaración de la Naciones Unidades sobre los derechos de los pueblos indígenas. Ver además Informe del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, James Anaya, 2012, A /HRC/21/47, párr. 65, p. 18. Disponible en: http://unsr.jamesanaya.org/docs/annual/2012_hrc_annual_report_sp.pdf

En cuanto a la excepción en materia de provisión de servicios públicos, cabe resaltar que conforme al artículo 7.1 del Convenio 169 de la OIT los pueblos indígenas tienen el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo. El proceso de consulta responde precisamente a determinar y tomar en cuenta esas prioridades, las cuales no pueden presumirse.

Se han cumplido más dos años de la puesta en vigencia de la Ley de Consulta Previa en el Perú. Sin embargo, este hecho que generó muchas expectativas y se consideró un reconocimiento histórico de los derechos de los pueblos indígenas del país y la institucionalización del diálogo, es visto aún con desconfianza por los pueblos indígenas, más allá de los avances normativos y técnicos logrados hasta el momento.

El principal logro de los pueblos indígenas ha sido colocar en la agenda pública nacional la necesidad de implementar el derecho a la consulta, siendo a su vez un mecanismo que permita garantizar el ejercicio de otros derechos colectivos. Finalmente, la Ley de Consulta, como un mecanismo para incidir en las decisiones del Estado que les pudieran afectar, es producto del esfuerzo colectivo y político de los pueblos indígenas.

En este sentido, la consulta previa debería contribuir al fortalecimiento de las capacidades de las organizaciones indígenas y generar las condiciones necesarias para comenzar a cambiar la relación asimétrica entre el Estado y los pueblos indígenas. El principal reto de los pueblos indígenas será mantener el derecho a ser consultados en la agenda pública nacional e iniciar el debate en torno a otros derechos sustantivos y, sobre todo, a ser consultados respecto del tipo de desarrollo que quieren.

1.1. Análisis de los procesos de consulta

OIT-CEACR 2014: La Comisión invita al Gobierno a brindar en su próxima memoria informaciones sobre las consultas realizadas por las entidades promotoras y, en particular, la consulta de propuestas de medidas legislativas y administrativas susceptibles de afectar directamente a los derechos colectivos de los pueblos indígenas.

Solicitud Directa del CEACR 2014: La Comisión invita al Gobierno a incluir en su próxima memoria información sobre los resultados del proceso de revisión de la política nacional forestal y de la consulta previa sobre los artículos pertinentes del reglamento de la Ley Forestal. La Comisión pide al Gobierno que indique las medidas que haya adoptado para asegurarse que la legislación que regula las actividades mineroenergéticas contemple la consulta en todas las etapas de los proyectos y la cooperación de los pueblos interesados en la elaboración de estudios de impacto ambiental (artículos 7 y 15).

La primera consulta previa realizada en el Perú fue con el pueblo Maijuna, por la creación del Área de Conservación Regional Maijuna-Kichwa, proceso en el cual se firmó el acta de consulta con los acuerdos llegados el 21 de octubre de 2013. Una de las críticas a este proceso fue que inicialmente no se consultó a todos los actores involucrados; debido a esto, la Federación de Comunidades Nativas del Medio Napo, Curaray y Arabela -

FECONAMNCUA emitió un comunicado el 05 de julio de 2013 señalando que se habían excluido del proceso de consulta maijuna a tres comunidades Kichwas de la Federación (Morón Isla, Cruz de Plata y Nueva Argelia) y a una comunidad mestiza (San Francisco de Pinsha)[21]. Finalmente, se los incorporó mediante Informe Técnico Legal Nº 023-2013-GRL-GGR/PROCREL-UTL-FBCE[22].

La primera consulta sobre temas extractivos finalizada es la del Lote 169 en Ucayali. Dicho lote de hidrocarburos se superpone a 400 000 hectáreas de comunidades indígenas pertenecientes a los pueblos Amahuaca, Asháninka y Yaminahua.

El ex Relator sobre los derechos de los pueblos indígenas de las Naciones Unidas, James Anaya, criticó muchos puntos de la realización de esta consulta previa, en primer lugar, debido a que se derivaron a otras instituciones algunos de los pedidos de los pueblos consultados, siendo calificados como "no relacionados con las medidas administrativas"[23] y, en segundo lugar, los acuerdos alcanzados son inadecuados, ya que:

> "No contienen los elementos esenciales para ser considerados como acuerdos equitativos centrados en los derechos de los pueblos indígenas, tales como la mitigación de los impactos y la participación efectiva de los pueblos indígenas en el desarrollo del proyecto y en los beneficios que eventualmente genere [...]. Tampoco queda garantizado que las comunidades afectadas puedan revisar o participar en la negociación del acuerdo a firmarse entre el Gobierno y la contratista para la explotación y exploración de petróleo o gas, aunque fue una preocupación identificada por los representantes indígenas. En este sentido, sólo se acordó que 'Perupetro brindará información periódica (cada 4 meses) sobre las actividades que se realicen como parte de los proyectos de exploración y explotación de hidrocarburos'. Además, los acuerdos logrados no parecen ofrecer una protección adecuada a los derechos sustantivos de las comunidades indígenas afectadas, especialmente durante la futura explotación de hidrocarburos en el lote"[24].

Estos temas identificados por el ex Relator fueron planteados por los pueblos indígenas Kakataibos[25] en el proceso de consulta del Lote 195 en la región Ucayali[26], el segundo proceso de consulta en hidrocarburos en el Perú; sin embargo, en la etapa de diálogo aún no fueron abordados en su totalidad. De manera significativa, se arribó al acuerdo entre la entidad promotora de la medida y el pueblo Kakataibo, que en el futuro contrato de licencia entre el Estado y la empresa se incorpore una cláusula que reconozca el derecho de los pueblos indígenas[27].

Debido a que tanto la identificación de la medida como el proceso de consulta están a cargo de cada entidad promotora, los procesos de consulta y los acuerdos a los que se llegue estarían sujetos a cada caso, sin ser necesariamente precedentes para uno y otro.

21 Pronunciamiento FECONAMNCUA, comunidades kichwas no han sido consideradas en el primer proceso de consulta previa. Disponible en: http://www.aidesep.org.pe/wp-content/uploads/2013/07/PRONUNCIAMIENTO-FECONAMCUA-consulta-acr-maijuna.pdf

22 Ver Acta de Consulta Propuesta de Área de Conservación Regional Maijuna – Kichwa (21 de octubre de 2013). Disponible en: http://consultaprevia.cultura.gob.pe/wp-content/uploads/2014/09/ACTA-DE-CONSULTA1.pdf

23 Anaya, James (2014). Informe del relator especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, James Anaya: Adición La situación de los derechos de los pueblos indígenas en Perú, con relación a las industrias extractivas, A/HRC/27/52/Add.3. Párrafo 51. Disponible en: http://unsr.jamesanaya.org/special-reports/la-situacion-de-los-derechos-de-los-pueblos-indigenas-en-peru-en-relacion-con-las-industrias-extractivas

24 *Ibídem*, párrafo 54.

25 El nombre de este pueblo suele escribirse también como Cacataibo.

26 Acta de Evaluación Interna del pueblo kakataibo, 13 al 15 de marzo 2014.

27 Primer acuerdo del Acta de Consulta Previa del Lote 195 entre PERUPETRO y pueblo kakataibo de fecha 29 y 30 de abril 2014. Disponible en: http://www.perupetro.com.pe/wps/wcm/connect/34fe6a94-cd27-4917-b9f1-c2d5f47806ca/Acta+CP+Lote+195+%2830.04.2014%29.pdf?MOD=AJPERES&Acta%20de%20Consulta%20Previa%20del%20Lote%20195

Entonces, dependerá de la información y preparación del pueblo indígena, así como de la entidad promotora, para que ello se dé o no.

Para el caso del pueblo kakataibo en la consulta del Lote 195, dicho proceso fue el primero en el que se aplicaba la norma de consulta, por lo que no tenían información previa ni del proceso en sí, ni de la medida a ser consultada. Cabe señalar que la información recibida durante el proceso de consulta no fue suficiente, que no tuvieron el modelo del contrato de licencia sino hasta un día antes del inicio de la etapa de diálogo, siendo otro aspecto controvertido en el proceso de consulta el relacionado con los representantes del pueblo participantes en la etapa de diálogo[28].

Respecto de la propuesta de reglamento de la Ley Nº 29763, (nueva) Ley Forestal y de Fauna Silvestre - LFFS, promulgada en el año 2011 y cuya vigencia está supeditada a la entrada en vigencia de su reglamento, es posible constatar que el proceso de consulta indígena iniciado el año 2014 se espera concluya el primer trimestre del 2015. Con la Resolución Ministerial. Nº 0374-2013-MINAGRI, del 27 de setiembre de 2013, inicia formalmente la construcción del Reglamento de la LFFS, estableciéndose inicialmente un plazo de cinco meses para recibir aportes, comentarios o sugerencias de las entidades públicas, privadas y de la ciudadanía en general. Luego de un proceso interno de incorporación de aportes en el que participó el Grupo Intergubernamental - GI, se obtuvo una nueva versión preliminar del texto del Reglamento que fue presentada en un evento público los días 30 de setiembre y 01 de octubre de 2014.

Paralelamente, el 29 de agosto de 2014 se realizó la primera de cuatro reuniones preparatorias del proceso de consulta donde participaron las organizaciones indígenas CONAP, ONAMIAP y UNCA. Posteriormente, en las tres reuniones siguientes, realizadas los días 16 y 29 de setiembre y 2 de octubre de 2014, se incorporaron las organizaciones indígenas AIDESEP, CNA, CCP y FENMUCARINAP, sumando un total de siete organizaciones nacionales. Al término de las sesiones preparatorias se identificaron los plazos para cada una de las etapas del proceso, el número de delegados por organización, las responsabilidades y otros aspectos básicos del proceso[29]. Se prevé el comienzo de la etapa de diálogo para los primeros meses del año 2015, en la que serán materia de consulta un total de siete propuestas de decretos supremos que reglamentarán la indicada norma forestal.

1.2. Consulta en todas las etapas del proyecto

Con relación a ***la Oportunidad de la consulta previa***, es decir cuándo se realiza la consulta previa y el tipo de medida que sería materia de aquella, el Estado ha establecido los momentos y actos administrativos que serían consultados respecto de los proyectos de inversión en los sectores minero, hidrocarburífero y eléctrico. Sin embargo, se puede apreciar que la consulta no se realiza en los momentos más relevantes de la ejecución de los proyectos conforme lo establece el artículo 15.2 del Convenio 169 de la OIT. En efecto, se constata particularmente la falta de consulta en la etapa de planificación para la prospección o explotación de los recursos existentes en las tierras indígenas y frente al momento de la evaluación de impacto ambiental de los proyectos de inversión en general.

28 Inforegión (mayo de 2014). Revisarán contrato de licencia de hidrocarburos del Lote 195. Disponible en: http://www.inforegion.pe/portada/181807/revisaran-contrato-de-licencia-de-hidrocarburos-del-lote-195/

29 Ver documento “Plan de Consulta Previa sobre las propuestas que reglamentan la Ley Nº 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre”. Disponible en: http://www.serfor.gob.pe/rlffspdf/1planconsulta.pdf

a) Minería. Mediante el anexo 1 de la Resolución Ministerial N° 003-2013-MEM/DM, Directiva que establece los Lineamientos para la Producción Normativa en el Ministerio de Energía y Minas, se identifican tres momentos para la consulta previa: (i) antes de la autorización de las obras de construcción; (ii) antes del inicio de actividades de exploración, y (iii) antes de la aprobación del plan de minado.

Como se aprecia, no es sometida a consulta previa la decisión de identificar y entregar derechos para una concesión minera (consulta previa a la entrega de la concesión minera) ni la consulta previa a la aprobación del EIA, pese a que este fija las condiciones sobre las que se realizará el proyecto de inversión. Sin embargo, sí es sometida a consulta la resolución para el inicio de actividad, que es de mero trámite administrativo y sobre la que no hay mayor discusión que realizar, pues el momento de discutir la actividad es el EIA, que debe brindar la información necesaria para poder definir la conveniencia del proyecto. Adicionalmente, al no aplicarse la consulta previa durante la aprobación del EIA, se aplican por defecto, en el caso de los pueblos indígenas, únicamente los mecanismos de participación ciudadana, desnaturalizando así el derecho amparado en el Convenio 169 de la OIT.

Además, en su último informe para el vigésimo séptimo período de sesiones del Consejo de Derechos Humanos, el entonces Relator de Pueblos Indígenas de Naciones Unidas, James Anaya, criticó el que:

> "no se contempla realizar la consulta antes del otorgamiento de la concesión minera, que es previo a todos estos momentos, bajo el supuesto [de] que la concesión minera por sí sola no constituye una 'autorización al titular para la realización de actividades mineras de exploración, explotación [o] beneficio de minerales'"[30].

En resumen, en minería la consulta previa carece de contenido y su ejercicio se desnaturaliza porque no se aplica a ninguna decisión determinante para los pueblos indígenas.

b) Hidrocarburos. Mediante Resolución Ministerial N° 350-2012-EM se establecieron las oportunidades de consulta previa en el sector hidrocarburos:

- Antes de la emisión de la autorización para la instalación de plantas de refinación y procesamiento de hidrocarburos y estaciones de servicio.
- Antes de la emisión del Decreto Supremo que aprueba la suscripción de contratos de exploración y explotación de lotes petroleros y gasíferos.
- Antes de otorgar la modificación de la autorización de instalación y operación de ducto para uso propio y principal (solo si se trata de ampliación de terreno para la operación del ducto).
- Antes de otorgar la autorización de instalación y operación de ducto para uso propio y principal.
- Antes de otorgar la modificación de la concesión (solo si se trata de ampliación).
- Antes de otorgar la concesión de distribución de gas natural por red de ductos.
- Antes de otorgar la concesión de transporte de hidrocarburos por ductos.

Al respecto, el entonces Relator señala en su informe que la consulta en el sector hidrocarburos está referida a las fases iniciales, dejando de lado las decisiones importantes.

c) Como se aprecia, no es sometida a consulta previa la decisión de aprobación del EIA, pese a que este fija las condiciones sobre las que se realizará el proyecto de inversión, y al igual que en el caso minero al no aplicarse la consulta previa durante el proceso

30 Anaya, James (2014), *op. cit*. Párrafo 40.

de aprobación del EIA, se aplican por defecto, en el caso de los pueblos indígenas, únicamente los mecanismos de participación ciudadana, desnaturalizando así el derecho amparado en el Convenio 169 de la OIT. **Electricidad**. Mediante Resolución Ministerial Nº 350-2012-EM se establecieron las oportunidades de consulta previa en el sector eléctrico:

- Antes de otorgar la concesión definitiva de generación, transmisión y distribución.
- Antes de otorgar la concesión rural.
- Antes de modificar la concesión definitiva de generación y transmisión (solo si implica ocupación de nuevas áreas).
- Antes de otorgar la autorización de generación termoeléctrica.
- Antes de otorgar la autorización para explorar recursos geotérmicos.
- Antes de otorgar concesión para explotación de recursos geotérmicos.

No son claros los momentos y/o oportunidad de la consulta en el sector electricidad. Por ejemplo en los procesos de concesiones para la construcción de una central hidroeléctrica no se precisa si el EIA (que en esta actividad se aprueba antes de entregar la concesión) será sometido a consulta, o si será la medida que aprueba la concesión definitiva, o ambas.

Respecto de las oportunidades de consulta, el ex relator señala que, si bien se han realizado avances, el Estado todavía se encuentra en el desarrollo de sus capacidades metodológicas, logísticas y presupuestarias para la adecuada implementación de la consulta previa[31]. Asimismo, considera que, aún con la existencia de la guía metodológica, los sectores que deben implementar la consulta no tienen pautas para determinar los elementos claves de un proceso de consulta, como son: la medida a consultar, cuándo se aplica el proceso, la información necesaria a brindar, la presencia de asesores legales y técnicos, y las medidas a tomar para garantizar los derechos de los pueblos indígenas en el caso de no alcanzar un acuerdo.

Finalmente, Anaya recomienda la revisión del marco regulatorio y de la programación del Estado, referidos a la protección de derechos de los pueblos indígenas en el contexto de las industrias extractivas para garantizar:

- El ejercicio y goce de sus derechos sobre las tierras y los recursos naturales; su participación en la planificación estratégica estatal de la extracción y desarrollo de los recursos naturales.
- La existencia de procedimientos de consulta adecuados en todas las fases de toma de decisión que pudiera afectarlos.
- La eficacia de las medidas de protección y salvaguarda frente a los impactos ambientales; la compensación y participación en beneficios en términos justos.
- Las conductas empresariales respetuosas de sus derechos y las medidas efectivas para remediar su vulneración.

En la actualidad, estas recomendaciones no han sido consideradas y no se ha realizado ninguna modificación en el marco normativo o adoptado nuevas normas en este sentido.

31 Ver Declaración del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, James Anaya, al concluir su visita al Perú, 13 de diciembre de 2013. Disponible en: http://unsr.jamesanaya.org/statements/declaracion-del-relator-especial-sobre-los-derechos-de-los-pueblos-indigenas-al-concluir-su-visita-al-peru

1.3. Procesos de consulta no realizados

No solo se han seguido procesos de consulta, sino que el Estado también ha tenido la oportunidad de considerar peticiones de pueblos indígenas por ser consultados, en especial por actividades hidrocarburíferas.

Es así que, a finales del año pasado, la comunidad campesina de Sajo (distrito de Pomata, provincia de Chucuito Juli, departamento de Puno) y el presidente de la Multi Comunal Aymara Marca solicitaron a PERUPETRO ser consultados sobre la adjudicación del Lote 156.

PERUPETRO desestimó el pedido, argumentando que el Decreto Supremo Nº 034-2009-EM que aprobó la firma del contrato de licencia del Lote 156 fue publicado con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley y el Reglamento de Consulta Previa[32]. Los peticionarios impugnaron la decisión ante la viceministra de Interculturalidad, quien el 20 de febrero de 2014 rechazó definitivamente la petición, argumentando que la Ley de Consulta Previa no tiene efectos retroactivos[33].

Situación similar han vivido 73 comunidades de los pueblos Awajún Wampis del norte de la Amazonía peruana ante la superposición del Lote 116 en sus territorios. En julio de 2013 ejercieron su derecho de petición al solicitar que se sometiera a consulta previa el Decreto Supremo Nº 066-2006-EM que aprobó el contrato de licencia de exploración y explotación del Lote 116. En octubre de 2013, el MINEM rechazó el pedido argumentando que dicho decreto supremo se emitió mucho antes de que la ley de consulta previa entrara en vigencia, lo cual motivó la apelación de los afectados[34].

El 14 de marzo de 2014, la viceministra de Interculturalidad, Patricia Balbuena, les contestó que la Ley de Consulta Previa "no modifica o deroga las medidas legislativas ni deja sin efecto las medidas administrativas dictadas con anterioridad a su vigencia"[35]. Los pueblos Awajún Wampis vienen analizando realizar acciones legales y de incidencia política en vista de la negativa estatal.

En el mes de agosto de 2014, representantes de los pueblos Awajún y Wampis presentan una acción de amparo contra el MINEM y PERUPETRO por haber omitido el derecho de consulta previa en la concesión del Lote 116 (contrato de licencia de exploración y explotación), pidiendo la nulidad de las medidas administrativas que aprobaron la adjudicación del lote y la aprobación de su EIA. En el mes de diciembre de 2014, el Poder Judicial hizo público que la Corte Superior de Lima y admitió a trámite la demanda de amparo presentada, sobre la cual se procederá entonces a analizar el fondo del caso y a notificar a los demandados.

Ambas denegatorias de consulta por parte del Ejecutivo son una muestra clara del desconocimiento del Estado peruano del Derecho internacional, teniendo en cuenta que en el Perú el Convenio 169 de la OIT está vigente en el país desde febrero del año 1995 y que, además, según la Convención de Viena[36], un Estado no puede alegar disposiciones

32 Ver Oficio de PERUPETRO en respuesta al comunero Mauro Dino Achata de la comunidad campesina de Sajo (Puno), 18 de diciembre de 2013. Disponible en: http://www.justiciaviva.org.pe/userfiles/Rpta%20Perupetro%20lote%20156.pdf

33 Diario *La República* (febrero de 2014). Extracción en Lote 156 no será vista en consulta previa. Disponible en: http://www.larepublica.pe/21-02-2014/extraccion-en-lote-156-no-sera-vista-en-consulta-previa

34 Castillo, Marlene (abril de 2014). Lote 116: pueblos awajún y wampis sin derecho de consulta previa, respuesta reciente del Viceministerio de Interculturalidad. Disponible en: https://docs.google.com/file/d/0B8yqWwbjde7RMG0tWGg5b1pRaXM/edit

35 Diario *La República* (abril de 2014). Pueblos awajún-wampis alistan acción de amparo y acciones por Lote 116. En: http://www.larepublica.pe/27-04-2014/pueblos-awajun-wampis-alistan-accion-de-amparo-y-acciones-por-lote-116

36 Convención de Viena "27. *El derecho interno y la observancia de los tratados.* Una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado. Esta norma se entenderá sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 46".

de derecho interno, por ejemplo la ausencia de una ley específica de consulta previa, para incumplir un tratado de carácter internacional como el Convenio 169 de la OIT.

En el caso de los Lotes 31B y 31D (departamento de Loreto) el MINEM, basándose en una interpretación restrictiva de la Ley, no ha admitido la aplicación del derecho de consulta previa frente la extensión de los plazos de vigencia en los contratos de explotación de los lotes de hidrocarburos. De hecho, por Decreto Supremo Nº 011-2014-EM se ha extendido por diez años la vigencia de contrato de Licencia para la Explotación de Hidrocarburos en los Lotes 31-B y 31-D a favor de la empresa Maple Gas Corporation del Perú.

Contestando a un pedido de consulta formulado por la comunidad nativa Canaán de Cachiyacu (Loreto), la empresa estatal PERUPETRO S.A., responsable de los procesos de adjudicación de las concesiones petroleras, y entidad promotora de los proceso de consulta previa en el sector, sostuvo que:

> "no se trata de un nuevo Contrato sino de la prórroga del mismo, es decir, que solo implica la extensión del plazo del Contrato de Licencia y la continuidad de las operaciones en las mismas condiciones de las pactadas antes de la prórroga. En consecuencia, [...] no se requiere realizar la Consulta Previa por el Decreto Supremo que autoriza la prórroga del citado Contrato de Licencia, dado que la prórroga no implica el inicio de una actividad o proyecto, o un Contrato de Licencia nuevo, que son las condiciones que configuran una Medida Administrativa susceptible a ser consultada, conforme lo define el Artículo 3°, inciso i) del Reglamento de la Ley N° 29785 aprobado por Decreto Supremo Nº 001-2012-MC".

A partir de esta interpretación restrictiva, no se ha realizado un proceso de consulta previa sobre este Decreto Supremo, vulnerando así tanto la obligación de consultar a los pueblos indígenas sobre toda medida administrativa que les puedan afectar, como la obligación de consultarles en todas las etapas de un proyecto que afecte su territorio.

Un caso muy diferente es el de la continuidad de las operaciones del Lote 1AB. Respecto de este lote, cuyo contrato de licencia de explotación vence en agosto de 2015, se ha anunciado un proceso de consulta previa y una licitación pública. La consulta en el Lote 1AB, renombrado como Lote 192 el cual involucraría las zonas correspondientes del Lote 1ABmás otras áreas adyacentes[37], fue anunciado a fines del año 2012 como el primer caso en el cual el Estado aplicaría la consulta previa en hidrocarburos, no obstante ha concluido el año 2014 sin que se inicie este proceso de consulta todavía no se ha iniciado, debido a que las organizaciones indígenas de los pueblos Quechua, Achuar, Kukama y Candoshi buscan que la consulta incorpore la respuesta del Estado a los graves impactos sociales y ambientales generados por los cuarenta años de explotación petrolera en sus territorios

Llama la atención que al comparar el caso del Lote 192 con el de los lotes 31B y 31D, se puede observar con claridad las opciones divergentes del aparato estatal en su actuar frente a la consulta en ambos casos. Ciertamente se requiere un tratamiento más coherente y consiste del Estado en el respeto de los derechos colectivo de los pueblos a ser consultados.

Otro caso del que cabe hacer mención es la sentencia sobre el Proyecto de Hidrovía Amazónica, el que se implementaría en el río Marañón como parte de la *Iniciativa para la Integración de Infraestructura Regional Sudamericana* - IIRSA. Respecto de él, los organismos públicos responsables PROINVERSIÓN y Ministerio de Transportes y Comunicaciones - MTC, se opusieron y negaron a implementar un proceso de consulta previa.

37 Ver nota y mapa del Lote 192 en PUNAMUDT (Noviembre de 2014) ¿La posibilidad de un nuevo Interoil en el Lote 192? Disponible en: http://observatoriopetrolero.org/la-posibilidad-de-un-nuevo-interoil-en-el-lote-192/

El año 2013 los pueblos indígenas de la región Loreto, representados por la Asociación Cocama de Desarrollo y Conservación San Pablo de Tipishca - ACODECOSPAT, que agrupa a comunidades Kukama Kukamiria de los distritos Parinari y Nauta, decidieron ir a la acción por medio de una demanda de amparo. La Corte Superior de Justicia de Loreto acogió los fundamentos de fondo de esta demanda[38], determinando en el mes de octubre de 2014 la suspensión del proyecto Hidrovía Amazónica "hasta que el Ministerio de Transportes y Comunicaciones como entidad promotora realice la CONSULTA PREVIA a los pueblos afectados".

Cabe recordar que, aun cuando no se ha realizado ninguna consulta previa sobre temas mineros[39], el VMI afirmó que "la consulta previa se va a dar de todas maneras en temas de minería y en zonas andinas"[40].

1.4. La consulta previa respecto de las medidas legislativas

Si bien la Ley de Consulta Previa prevé la consulta de las medidas legislativas, después de tres años de la entrada en vigencia de la norma todavía no existen procedimientos complementarios que hagan efectiva la consulta de los proyectos legislativos. En efecto, esta sigue siendo una de las principales deudas pendientes con los pueblos originarios, pues hasta diciembre de 2014 el Congreso de la República seguía ignorando este procedimiento. El caso más reciente y notorio es el de la Ley Nº 30230, aprobada en el mes de julio de 2014.

Precisamente con el fin de subsanar esta omisión, las organizaciones indígenas y algunos congresistas vienen impulsando desde inicios de 2014 la modificación del Reglamento del Congreso de la República, con el fin de incluir, identificar y precisar los momentos en los que deben cumplirse las etapas de la consulta previa contemplados en la Ley Nº 29785 y el Convenio 169 de la OIT.

Es así como, tras un arduo trabajo de incidencia política, se logró que a inicios del mes de diciembre de 2014 la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología del Congreso de la República - CPAAAAE acuerde la aprobación de un dictamen de proyecto de Resolución Legislativa para modificar el Reglamento del Congreso e incluir el procedimiento de consulta, el cual, no obstante, podría ser observado y modificado por la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso, que dada su especialidad, tiene la facultad de evaluar dicho dictamen antes de que este sea elevado al pleno del Parlamento para su debate y aprobación final.

En ese sentido, el escenario para la aprobación de esta iniciativa legislativa se presenta aún muy difícil, no solo por la posición manifiestamente contraria a los procesos de consulta previa que tiene la mayor parte de los integrantes de la mencionada Comisión parlamentaria, sino también la mayor parte de los congresistas de la República, quienes ven en el cumplimiento de este derecho una "amenaza" para las inversiones y el modelo económico imperante.

38 Corte Superior de Justicia de Loreto (17 de octubre de 2014). Sentencia caso proyecto "Hidrovía Amazónica: ríos Marañón y Amazonas, tramo Saramiriza-Iquitos-Santa Rosa; ríos Huallaga, tramo Yurimaguas…". Disponible en: http://www.justiciaviva.org.pe/webpanel/doc_int/doc23102014-182542.pdf

39 Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial - CERD - 2014. Observaciones finales sobre los informes periódicos decimoctavo a vigésimo primero de Perú, Doc. ONU CERD/C/PER/CO/18-21. Párrafo 12. Disponible en: http://acnudh.org/wp-content/uploads/2014/08/CERD_C_PER_CO_18-21_18103_S.pdf

40 Diario *Gestión* (junio de 2014). Gobierno asegura que "de todas maneras" habrá consulta previa para proyectos mineros. Disponible en: http://gestion.pe/politica/gobierno-asegura-que-todas-maneras-habra-consulta-previa-proyectos-mineros-2098982

Finalmente, hay que recordar que las organizaciones indígenas tienen muy claro que, independientemente de la aprobación de la indicada iniciativa legislativa, el Estado peruano tiene la ineludible obligación de llevar a cabo la consulta respecto de todas las medidas legislativas que puedan afectar los derechos de los pueblos indígenas y originarios, obligación que viene siendo incumplida sostenidamente desde la entrada en vigencia del Convenio 169 de la OIT el año 1995.

Debido a esta situación, muchas de las normas aprobadas en las últimas dos décadas revisten una manifiesta inconstitucionalidad y pueden ser motivo de nuevas denuncias contra el Estado peruano ante los organismos internacionales.

1.5. La consulta previa en la definición de políticas y planes sectoriales

La consulta debe ser un elemento que permita influir, articular, armonizar y definir las políticas y los planes de los diversos sectores estatales con la visión y universo de desarrollo de los pueblos indígenas; en ese sentido, debe aplicarse también en las políticas públicas, algo que estipula la propia Ley de Consulta Previa, pero que no es desarrollado en su Reglamento.

Como es lógico, la no aplicación de este mecanismo obstaculiza la influencia de los pueblos indígenas en la elaboración de políticas y planes de nivel nacional, regional y sectorial, situación que termina afectando negativamente sus derechos. Por ello, con el fin de superar en el futuro los escenarios de asimetría y desigualdad, es necesario que el Estado promueva la aplicación de la consulta desde las inversiones hasta las iniciativas de desarrollo local[41].

Desde esa misma perspectiva, para que la consulta se armonice con la gobernanza ambiental y territorial indígena, es necesario priorizar como tema central a la *propiedad del territorio y de los recursos naturales así como su aprovechamiento*. Tanto los proyectos extractivos como la consulta en sí, se ven condicionados ante la falta de seguridad plena de la propiedad territorial indígena.

La definición del derecho colectivo sobre el territorio en la legislación vigente da pie a interpretaciones restrictivas que remiten solo a las disposiciones de carácter nacional, vulnerando así diversos derechos territoriales reconocidos en diversos instrumentos de derechos humanos y en la jurisprudencia internacional en la materia, los que son vinculantes. Por ello es que se necesita definir de manera más clara dicha condición de derechos colectivos: para evitar la existencia de normas que luego afecten los derechos fundamentales de los pueblos indígenas reconocidos por el Convenio 169 de la OIT[42].

Desde la entrada en vigencia de la Ley de Consulta Previa, el único proceso de consulta en esta área ha sido el referido a la Política Nacional de Salud Intercultural, asunto que será abordado más adelante.

41 Red Muqui (abril de 2014). Propuesta de Políticas Públicas para una Nueva Minería en el Perú. Minería e Hidrocarburos en el Perú: Participación Ciudadana y la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas.
42 *Ibíd*.

2. QUIÉNES SON LOS PUEBLOS INDÍGENAS



Solicitud Directa del CEACR 2014: La Comisión invita al Gobierno a que comunique en su próxima memoria indicaciones sobre el funcionamiento de la Base de Datos Oficial de Pueblos Indígenas u Originarios y sobre la manera en que se asegura que no se han excluido de las medidas destinadas a dar cumplimiento al Convenio a grupos determinados de la población nacional.

2.1. La diversidad de la identidad indígena amazónica y andina

Los indígenas y los pueblos que se autoidentifican como tales o como pueblos originarios son preexistentes al Estado peruano y este solo reconoce su existencia y su identidad, pero no les otorga ni una ni otra (artículo 2 de la Constitución Política). Las comunidades indígenas se vienen transformando desde hace más de quinientos años y a lo largo del tiempo han transitado por intensos cambios marcados por la presencia colonial española, la época republicana, y en las últimas décadas por el capitalismo y la globalización.

La implementación de las normas e instrumentos para la identificación de los pueblos indígenas en el Perú se enmarca en un contexto preocupante en el que desde el sector empresarial está tratando de minimizar lo que se considera indígena en el Perú.

Un ejemplo de ello es lo señalado por Carlos Gálvez, gerente de la empresa minera Buenaventura, quien en una entrevista sostuvo que:

> "Si además de eso ponemos la consulta previa —que todavía no se ha realizado en actividad minera— a comunidades que no tienen el perfil para ser consultadas [...] simplemente, cualquiera que se pone una pluma ya tiene derecho a ser consultado... bueno pues, la cosa será más difícil"[43].

Ninguna autoridad o funcionario del Estado ha salido a deslindar oficialmente con esta posición o con afirmaciones similares.

El rol de entidades como el VMI o la Defensoría del Pueblo es que no se desinforme a la opinión pública y que se construya, mediante la verdad y el derecho, un ambiente de armonía y respeto para con los pueblos indígenas del Perú.

Consideramos que es un grave error medir lo indígena en función de una supuesta escala evolutiva que coloca lo indígena en lo más primitivo y lo no indígena —mestizo o blanco— occidental en el máximo nivel de la civilización.

Lo indígena y ser indígena es un proceso histórico abierto que adquiere sentido y significado a partir de la relación con otros, a partir de la interacción con lo no indígena. Se hace más visible cuando entra en contacto con los otros, tal como sucede cuando los indígenas amazónicos migran a ciudades como Lima y otras del interior del país. En estos escenarios es cuando los patrones culturales, las creencias y las formas de organización adquieren una identidad indígena más clara y visible.

Las posibles combinaciones entre los elementos de carácter histórico-tradicional y aquellos que responden a determinados contextos sociopolíticos actuales e interacciones con la sociedad dominante occidental son complejas y numerosas, no solo por la cantidad y formas de combinaciones posibles sino también por la intensidad y el pragmatismo que pueden tener.

A su vez hay que tener en cuenta que los elementos histórico-tradicionales se pueden reinventar o "reciclar", en los nuevos contextos que les toca vivir a los pueblos indígenas.

Los cambios sociales, las reformas políticas, las políticas extractivistas, la migración a las ciudades, las luchas por los derechos, etcétera, son algunos de los escenarios que resultan propicios para la reivindicación o la visibilidad de la identidad étnica como un recurso estratégico alrededor del cual se pueden generar movilizaciones sociales como las que han protagonizado los pueblos indígenas amazónicos y andinos en los últimos años en el Perú. Todos estos factores constituyen la compleja y diversa gama de posibilidades donde "los pueblos improvisan nuevas formas de ser nativos"[44].

Lo indígena abarca desde los que optan por el uso de su vestimenta tradicional, pintarse la cara y hablar en su idioma original hasta los que usan terno y corbata y hablan en castellano pero también en su idioma original, así como a todos los que se ubican en el medio de ambos extremos. Esto es así porque la línea divisoria entre los que son indígenas y los que han dejado de serlo no se reduce a la suma, pérdida o transformación de ciertos marcadores o rasgos culturales, ni a la incorporación de algunos o muchos elementos de la sociedad dominante occidental o de otras culturas.

43 *Semana Económica* (mayo de 2014). Carlos Gálvez de Buenaventura: "Si los planetas se alinean, Conga debería concluirse en 3 años". Disponible en: https://www.youtube.com/watch?v=RXm9VttLp-k

44 Clifford, James (2010), citado en Vega (2013). "¿Qué es lo indígena y quiénes son indígenas? El auge de las identidades...". Disponible en: http://servindi.org/actualidad/89258

El Estado y las autoridades no deberían establecer grados o niveles de lo indígena, mucho menos tratar de establecer quién es indígena, en función de la cantidad de elementos o rasgos culturales que tengan estos pueblos o según su mayor o menor contacto con la sociedad dominante occidental, ni tampoco en función de las inversiones económicas.

El gobierno debe entender la complejidad y la diversidad de las identidades de los pueblos indígenas amazónicos y andinos y evitar caer en simplificaciones y definiciones arbitrarias a la hora de establecer quiénes son los sujetos de la consulta. Lo más conveniente sería hacerlo con la participación de las organizaciones indígenas a partir de los criterios objetivos y subjetivos establecidos por el Convenio 169 de la OIT y la Ley de Consulta Previa.

2.2. Inconsistencia normativa en la identificación de los pueblos indígenas

Si bien en el Perú se ha reconocido constitucionalmente a las comunidades campesinas y nativas y sus derechos, no existe a la fecha una posición clara del Estado por reconocer su estatus de pueblos indígenas.

La Ley N° 29785, Ley sobre el Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios, en su artículo 7 considera los siguientes criterios objetivos y subjetivos para identificar a los pueblos indígenas sujeto de la consulta previa:

> "Los criterios objetivos son los siguientes:
> a) Descendencia directa de las poblaciones originarias del territorio nacional.
> b) Estilos de vida y vínculos espirituales e históricos con el territorio que tradicionalmente usan u ocupan.
> c) Instituciones sociales y costumbres propias.
> d) Patrones culturales y modo de vida distintos a los de otros sectores de la población nacional.
>
> El criterio subjetivo se encuentra relacionado con la conciencia del grupo colectivo de poseer una identidad indígena u originaria".

Como vemos, la Ley de Consulta Previa ha elaborado un listado de características puntuales de lo que se consideran elementos integrales de un pueblo indígena, alejándose del criterio del Convenio 169 de la OIT, que solo hace referencia a la descendencia histórica y el mantenimiento de todas o parte de sus propias instituciones tradicionales. Asimismo, la ley señala que tanto las comunidades campesinas como las comunidades nativas "pueden ser identificadas también como pueblos indígenas u originarios".

Por su parte el Decreto Supremo N° 001-2012-MC, Reglamento de la Ley de Consulta Previa, en su artículo 3.k., define a los pueblos indígenas como aquellos que descienden de poblaciones que habitaban el país en la época de la Colonia, que conserven todas o parte de sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, y que se autorreconozcan como indígenas. Este artículo agrega que los "criterios establecidos en el artículo 7° de la Ley deben ser interpretados en el marco de lo señalado en el artículo 1 del Convenio 169", de este modo acerca la legislación nacional a los criterios objetivos y subjetivos del Convenio 169 de la OIT.

Tomando en cuenta estos criterios, la Ley N° 29785 y su Reglamento prevén la elaboración de una Base de Datos Oficial de los pueblos indígenas y sus organizaciones por el VMI. En mayo de 2012, el MINCU aprobó la Directiva N° 03-2012/MC contenida en la Resolución

Ministerial Nº 202-2012-MC, que regulaba el funcionamiento de la Base de Datos Oficial de los pueblos indígenas y originarios.

Mucho se discutió sobre la publicación de este listado, y finalmente el 25 de octubre de 2013 el MINCU publicó la Base de Datos de Pueblos Indígenas[45]. Hasta el momento, el MINCU ha reconocido en su Base de Datos a 52 pueblos indígenas, de los cuales 48 son amazónicos y cuatro andinos (Quechua, Aymara, Uro, Jaqaru), considerando que esta base está en constante actualización[46].

Primero, cabe resaltar que el contenido mismo de la Directiva Nº 003-2012/MC es cuestionable. Con respecto a la metodología para la creación de esta base de datos, el MINCU identifica un listado de criterios objetivos —incluidos lengua y tierras comunales, que lo acercan más a lo que señalaba la Ley de Consulta Previa que a lo indicado en el Convenio 169 de la OIT.

La Directiva Nº 003-2012/MC señaló que, sobre la base del Convenio 169 de la OIT y la Ley Nº 29785, el criterio subjetivo era el de la autoidentificación como pueblo indígena u originario, mientras que los criterios objetivos eran la continuidad histórica, la conexión territorial y las instituciones políticas, culturales, económicas y sociales distintivas.

Sin embargo, la Base de Datos agrega dos elementos objetivos más: la lengua indígena u originaria y las tierras comunales[47], argumentando que ambos criterios "dan cuenta de la 'continuidad histórica' desde tiempos anteriores al establecimiento del Estado"[48]. Estos dos criterios son muy criticables: en la actualidad podemos encontrar comunidades que han perdido el uso su lengua originaria o que ya no cuentan con tierras comunales, sino solamente con parcelas familiares, lo que en la práctica no significa que pierdan su condición de indígena.

Segundo, sobre la Base de Datos[49] actual es necesario exponer que el procedimiento de elaboración, que sigue en proceso, no ha tomado en cuenta hasta la fecha a las organizaciones indígenas locales, regionales o nacionales —a quienes se les debió consultar, así como a los gobiernos locales y regionales, y considerar su participación como actores legítimos para la construcción de dicho instrumento.

Acerca del contenido de la Base de Datos, la información que brinda es limitada a solo un número reducido de pueblos andinos y amazónicos. Presenta a cada pueblo indígena y coloca con qué otras denominaciones se les conoce y a qué familia lingüística pertenecen. De los 52 pueblos indígenas reconocidos hasta el momento, la Base de Datos cuenta con la descripción de cincuenta pueblos y a la fecha no dispone de la descripción del pueblo Quechua.

La descripción de cada pueblo consiste en una introducción sobre el pueblo, un recuento de su historia, sus instituciones sociales, económicas y políticas, sus creencias y prácticas ancestrales, sus organizaciones representativas, una referencia geográfica (y en ocasiones un mapa) y una base bibliográfica de donde se extrajo la información señalada. También se presenta una breve descripción de todas las familias lingüísticas a las que corresponden los

45 Diario *La República* (octubre de 2013). Ministerio de Cultura inició publicación de Base de Datos de Pueblos Indígenas. Disponible en: http://www.larepublica.pe/25-10-2013/ministerio-de-cultura-inicio-publicacion-de-base-de-datos-de-pueblos-indigenas
46 Diario *La República* (octubre de 2013). Viceministra de Interculturalidad: la base de datos contiene 52 pueblos amazónicos y cuatro andinos. Disponible en: http://www.larepublica.pe/26-10-2013/viceministra-de-interculturalidad-la-base-de-datos-contiene-52-pueblos-amazonicos-y-4-andinos
47 Ver punto "7.1 Acciones de Identificación de Pueblos Indígenas", Directiva Nº 03-2012/MC. Disponible en: http://transparencia.cultura.gob.pe/sites/default/files/transparencia/2012/06/resoluciones-ministeriales/1359.pdf
48 Resolución Ministerial Nº 202-2012-MC, párrafo 7.1.5.
49 Ver sitio web MINCU, VMI (2013). Base de Datos de Pueblos Indígenas u Originarios. Disponible en: http://bdpi.cultura.gob.pe/lista-de-pueblos-indigenas

cincuenta pueblos indígenas descritos y de la familia lingüística Aru, a la que corresponde el pueblo indígena Aymara. Aún está pendiente la descripción de la familia lingüística del idioma Quechua.

Lamentablemente, esta situación muestra que el MINCU no ha asumido la importancia que tiene la Base de Datos, la que si bien no tiene "carácter constitutivo de derechos" en la práctica es utilizada para *determinar los pueblos indígenas u originarios que serán sujetos de consulta previa* frente a las medidas que puedan afectar sus derechos[50].

Sumado a lo anterior, el 25 de febrero de 2014 el MINCU publicó, mediante Resolución Viceministerial Nº 004-2014-VMI-MC, la *Directiva Nº 001-2014-VMI-MC*, "Lineamientos que establecen instrumentos de recolección de información social y fija criterios para su aplicación en el marco de la identificación de los pueblos indígenas u originarios". Esta Directiva señala que alcanza a todas las unidades del MINCU, otras entidades del Poder Ejecutivo y a los gobiernos regionales y locales.

El desarrollo de la Directiva demuestra una aproximación antropológica muy completa sobre el procedimiento para realizar un trabajo de campo. De esta forma se establecen pautas y recomendaciones para el trabajo de campo, además de desarrollar los detalles de las características temáticas de los criterios objetivos y subjetivos, los cuales son: autoidentificación, autodenominación y denominación oficial; lengua e idioma; historia de la comunidad o grupo humano; organización social; organización política; actividades económicas; uso del territorio y hábitat; cosmovisión, creencias y prácticas ancestrales.

Así por ejemplo, es rescatable la descripción del autorreconocimiento que hace la Directiva en cuestión, al señalar que "no depende necesariamente del uso de los términos *indígena* u *originario*, sino de su asociación con la pertenencia a un colectivo que posea una identidad indígena u originaria", debido al particular contexto nacional en el que muchas comunidades encuentran despectivo el uso del concepto "indígena".

Es destacable, además, que en esta directiva se coloquen modelos muy completos que orienten a la persona que realiza el trabajo de campo. Así por ejemplo, se coloca un modelo de informe de identificación de pueblo indígena; una guía de entrevista semiestructurada; una guía para elaborar el mapa parlante, y una guía de grupo focal. Estos modelos serán de mucha utilidad cuando las entidades administrativas encargadas de consultar se acerquen a las comunidades en búsqueda de su identificación como pueblos indígenas u originarios.

De este modo, la Directiva Nº 001-2014-VMI-MC establece criterios-objetivos que ya están en el Convenio 169 de la OIT, como la descendencia directa de poblaciones originarias del territorio nacional, instituciones sociales y costumbres propias o patrones culturales y modo de vida distintos de los de otros sectores de la población nacional. Pero además agrega un criterio objetivo inédito: los estilos de vida y vínculos espirituales e históricos con el territorio que tradicionalmente ocupan. Este criterio podría resultar perjudicial para algunas comunidades, las que, a pesar de no tener un vínculo puramente espiritual con su tierra, sí califican dentro de la categoría de pueblo indígena, manteniendo más bien vínculos de tipo económico y cultural.

Los instrumentos normativos y los criterios aquí expuestos sustentan la posición política del actual gobierno. En la práctica, existiría confusión en cuanto al reconocimiento de comunidades campesinas y nativas como pueblos indígenas, lo que no les permite ser sujetos plenos de derechos colectivos, conforme a lo establecido en el Convenio 169 de la OIT. La situación se agrava más aún con las deficiencias del Estado en la titulación

50 Red Muqui (2014), *op. cit.*

de las tierras de los pueblos indígenas y las restricciones que el gobierno actual viene impulsando para el reconocimiento de las comunidades campesinas como parte de los pueblos indígenas sujetos a consulta previa.

La no realización de la consulta previa en algunos casos, o su completa omisión —como hasta hoy sucede en la minería—, desnaturaliza su contenido jurídico y la garantía de derechos colectivos de los pueblos indígenas, e incumple las disposiciones de diversos instrumentos internacionales de derechos humanos, como el Convenio 169 de la OIT[51]. Esto es particularmente preocupante cuando se considera que la consulta a las comunidades campesinas no sería posible.

Es, por ejemplo, el caso de los pueblos andinos Quechua y Aymara, que cuentan con un gran número de población afectada en sus territorios por actividades mineras, situación que se ha pretendido invisibilizar sistemáticamente por representantes de los gobiernos de turno y de la política nacional mediante argumentos falaces que tienen como única finalidad arrebatarles su derecho a ser consultados y su condición de indígenas, alegando una supuesta "mayor integración" al sistema político, económico y social dominante en el Perú.

En la práctica resulta posible constatar que, respecto de la identificación de los pueblos indígenas, el Estado peruano continúa aplicando definiciones y conceptos que se encuentran en normas dispersas y no armonizadas y que son incongruentes con los criterios establecidos por el Convenio 169 de la OIT.

51 Red Muqui (2014), *op. cit.*

3. PARTICIPACIÓN E INSTITUCIONALIDAD INDÍGENA



***OIT-CEACR 2014:** Teniendo en cuenta que sigue sin darse pleno efecto a las disposiciones relativas a la participación y cooperación de los pueblos indígenas que se encuentran en el artículo 6, párrafo 1, apartados b) y c), el artículo 7 y la parte II sobre tierras, del Convenio, la Comisión invita nuevamente al Gobierno a que, en consulta con los pueblos indígenas y las otras partes interesadas, se adopten las medidas legislativas correspondientes y se revisen en consecuencia las disposiciones de la legislación vigente.*

***OIT-CEACR 2014:** La Comisión se remite a su solicitud directa y pide al Gobierno que incluya en su próxima memoria ejemplos de proyectos presentados ante el Ministerio de Energía y Minas que hayan requerido la consulta previa y la participación de los pueblos interesados en los beneficios reportados por dichas actividades. La Comisión pide al Gobierno que indique las medidas adoptadas, tanto a nivel nacional como regional, para asegurarse de que los fondos destinados a las comunidades indígenas tengan un impacto positivo en la vida de tales pueblos.*

Solicitud Directa del CEACR 2014: La Comisión solicita al Gobierno que ilustre su próxima memoria con informaciones sobre las medidas adoptadas por los gobiernos regionales para aplicar el Convenio, así como acerca de la ejecución de planes y programas de los ministerios que hayan tomado en cuenta los temas cubiertos por el Convenio. La Comisión invita nuevamente al Gobierno a indicar cómo se ha asegurado a los pueblos interesados su participación en el desarrollo de los programas y planes mencionados (artículo 2, párrafo 1). La Comisión destaca que la planificación, coordinación, ejecución y evaluación deben hacerse en cooperación con los pueblos indígenas interesados (artículo 33, párrafo 2) y espera que la próxima memoria contenga una evaluación de los programas y planes como requiere el Convenio.

3.1. Derecho a la participación

La situación normativa no ha cambiado desde el Informe Alternativo 2013: el Perú todavía no tiene normas que reconozcan y detallen las modalidades de ejercicio del derecho de los pueblos indígenas a participar de manera continua en los asuntos que les afecten o conciernen.

A modo de ejemplo, podemos mencionar la renuencia de ciertos funcionarios del Congreso de la República, en el marco del diálogo en torno a la propuesta de predictamen sobre la consulta previa legislativa, de incluir en este algunos mecanismos o instancias de participación y presencia efectiva de los representantes indígenas en la fase de formulación y debate de los proyectos de ley, escenarios que resultarían sin duda los más idóneos para garantizar el pleno ejercicio del derecho de participación de los pueblos originarios en la elaboración de las medidas que puedan afectarles y que fueron negados con el argumento de que los congresistas no están sujetos a mandato imperativo de la ciudadanía que los elige.

Por su parte, los pueblos indígenas del país se encuentran trabajando activamente en el reconocimiento de sus propias expresiones del ejercicio de sus derechos de participación y jurisdicción especial.

A raíz de la débil respuesta del Estado frente a los impactos sociales y ambientales de las industrias extractivas, en los últimos años los pueblos indígenas comienzan a desarrollar diversas experiencias de vigilancia y monitoreo ambiental en sus territorios, como manifestación de sus actividades autónomas de preservación de sus propias instituciones y territorios tradicionales. Estas acciones complementan, además, la acción de control y fiscalización del Estado, cumpliendo un rol preventivo y de alerta en la identificación y registro de la afectación de sitios ambientalmente impactados.

Es así que, como resultado de un proceso de incidencia, en noviembre de 2014 es ingresado el proyecto de ley para la "Articulación de la vigilancia y monitoreo ambiental y social ciudadano e indígena en el Sistema Nacional de Gestión Ambiental[52]", que busca el reconocimiento legal de los vigilantes y monitores ambientales instituidos por las propias comunidades indígenas, y de los registros de incidentes que, sobre la base de criterios

52 Proyecto de Ley de Articulación de la Vigilancia y Monitoreo Ambiental y Social Ciudadano e Indígena en el Sistema Nacional de Gestión Ambiental, Proyecto de Ley Nº 03937/2014-CR (5 de noviembre de 2014). Disponible en: http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/Contdoc02_2011_2.nsf/d99575da99ebfbe305256f2e006d1cf0/1ce29854399ba81705257d87007c75be/$FILE/PL03937051114.pdf

técnicos, realizan sobre las actividades extractivas y megaproyectos que intervienen sus territorios.

La iniciativa legal de "Articulación de la vigilancia y monitoreo ambiental" se encuentra en proceso de ser revisada por la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología del Congreso de la República - CPAAAAE, y los pueblos indígenas esperan sea adoptada en el más breve plazo como una forma de reconocimiento del Estado a sus propias formas de organización territorial.

3.2. Participación en los beneficios

La Comisión de Expertos constató en su informe 2013 que la legislación peruana vigente había dejado pendiente el desarrollo legislativo de los mecanismos de participación y de participación en los beneficios. Esta situación no ha cambiado desde la publicación de dicho informe.

La discusión sobre la participación en los beneficios no forma parte de los temas abordados durante los procesos de consulta previa. Las discusiones se concentran en el contenido de la medida[53], sus fundamentos, sus posibles consecuencias y las sugerencias y recomendaciones de los pueblos afectados[54], concentrándose en aquellos aspectos en los que se presentan diferencias entre las partes[55].

El Reglamento de la Ley de Consulta Previa prevé, en su Décima Disposición Complementaria, Transitoria y Final, que "conforme a lo señalado en el artículo 15 del Convenio 169 de la OIT, los pueblos indígenas deberán participar siempre que sea posible en los beneficios que reporte el uso o aprovechamiento de los recursos naturales de su ámbito geográfico, y percibir una indemnización equitativa por cualquier daño que puedan sufrir como resultado de las mismas, de acuerdo a los mecanismos establecidos por Ley". Sin embargo, el tema queda excluido de los puntos abordados durante todo proceso de consulta, y no existe un marco legal que permita su abordaje sistemático.

En la práctica, en lo que atañe a futuros proyectos de actividades extractivas de exploración y explotación de recursos naturales, son dos los procesos de consulta previa concluidos y corresponden a los lotes de hidrocarburos 169 y 195 donde se consultó la aprobación de la medida que delimitaría el lote de hidrocarburos y aprobaría el contrato de licencia de exploración y explotación de hidrocarburos. En el caso del Lote 195, el informe final de consulta menciona que durante la etapa de diálogo con los pueblos consultados, el pueblo Kakataibo hizo el pedido para asegurar su acceso a los beneficios que resulten de las actividades conforme a lo reconocido por el artículo 15 del Convenio 169 de la OIT, distinto del canon que percibe del Estado y distinto de las compensaciones que corresponden al pueblo indígena. Este asunto fue considerado por PERUPETRO S.A. como un pedido "no relacionado con la medida" y el organismo se comprometió a trasladar el pedido a la PCM y al MEF[56].

Los planes de consulta de los procesos realizados posteriormente (lotes de hidrocarburos 164, 175 y 189) tampoco han mencionado ni considerado de manera efectiva la cuestión de la participación de los pueblos indígenas afectados en los beneficios de las actividades

53 Artículo 3, inciso d, del Reglamento de la Ley de Consulta.
54 Artículo 14 de la Ley de Consulta.
55 Artículo 20, inciso 1, del Reglamento de la Ley de Consulta.
56 PERUPETRO S.A. (2014). Informe Final Proceso de Consulta Previa del Lote 195, pp. 51 y 62. Disponible en: http://www.perupetro.com.pe/wps/wcm/connect/perupetro/site/consulta%20previa/Consulta%20Previa%20por%20Lote%20195

que se desarrollarán en sus territorios, siendo un tema excluido de los puntos abordados durante los procesos de consulta previa por la propia normativa vigente.

3.3. Institucionalidad estatal indígena

En 2012, el MINCU creó el Grupo de Trabajo de naturaleza temporal sobre institucionalidad pública en materia de pueblos indígenas u originarios[57]. Después de nueve sesiones de trabajo con las organizaciones indígenas nacionales, su informe final fue publicado en julio de 2013.

Los representantes del VMI y siete de las diez organizaciones indígenas nacionales participantes[58] llegaron a un acuerdo acerca de las características de la entidad encargada de las políticas públicas indígenas, que se detallan a continuación:

a) *Nivel ministerial*. La entidad debería tener acceso al más alto nivel dentro de la jerarquía del Poder Ejecutivo con el fin de poder influir eficazmente en las decisiones gubernamentales. Asimismo, resulta necesario que pueda disponer de un presupuesto, así como de los recursos humanos y financieros suficientes para cumplir a cabalidad sus competencias.
b) *Rectoría*. La entidad debe ejercer un rol de rectoría intra e intergubernamental, de tal manera que todas las políticas públicas que sean adoptadas por todos los sectores y niveles de gobierno —nacional, regional y local— sigan obligatoriamente los lineamientos que aquella dicte. Para tal fin, debe tener la capacidad de hacer un seguimiento del indicado objetivo.
c) *Participación de los pueblos indígenas*. La entidad debe contar con un mecanismo permanente de participación efectiva de los representantes de los pueblos indígenas, en niveles iguales o mayores de los ya logrados en el ordenamiento jurídico nacional, con la capacidad de proponer, implementar y evaluar las políticas públicas que desarrolle.
d) *Carácter desconcentrado y promoción de la descentralización*. La entidad debería contar con órganos desconcentrados encargados, dentro de su ámbito territorial, de actuar en representación, y por delegación en las funciones competentes en materia indígena, con la finalidad de apoyar el fortalecimiento de la capacidad de atención de la agenda indígena a cargo de los gobiernos regionales y municipalidades.

Sin embargo, hasta la fecha, esos acuerdos han quedado en letra muerta y no se ha tomado ninguna medida para constituir una institucionalidad indígena que cumpla con el Convenio 169 de la OIT, tal como es interpretado por la CEACR.

Varias normas prevén la presencia de representantes de organizaciones indígenas en espacios consultivos (por ejemplo, la Comisión Nacional Forestal y de Fauna Silvestre[59] o la Comisión Nacional sobre el Cambio Climático[60]) y, en la práctica, entidades como el MINAM consideran los aportes de las organizaciones indígenas y tratan de integrarlos en los procesos de toma decisiones[61]. No obstante, aún falta un marco normativo o una política nacional para la participación de los pueblos indígenas que permita una presencia verdaderamente importante de estos en la construcción, aprobación y aplicación de las decisiones políticas y gubernamentales que les atañen, y que el involucramiento de los pueblos indígena sea continuo e institucionalizado en todos los niveles del Estado,

57 Resolución Ministerial Nº 361-2012-MC, 20 de setiembre de 2012.
58 AIDESEP, CCP, CNA, CONAP, OBAAQ, ONAMIAP y UNCA.
59 Ley Forestal y de Fauna Silvestre Nº 29763.
60 Decreto Supremo Nº 006-2009-MINAM.
61 El Programa Nacional de Conservación de Bosques ha considerado la participación de los representantes de AIDESEP y CONAP en el Comité del Programa de Inversión Forestal - FIP.

permitiendo una influencia real en los procesos de adopción de decisiones. Esta falencia ciertamente limita la implementación coordinada del Convenio 169 de la OIT en todos los niveles de gobierno.

Esta falta de institucionalización sistemática de la participación indígena no permite que los planes y programas que afecten a los pueblos indígenas sean adoptados, coordinados, ejecutados y evaluados en cooperación con ellos. Con un marco normativo-institucional insuficiente, el involucramiento de los pueblos indígenas en la gestión pública es, por ahora, el resultado de la buena voluntad de algunos actores estatales o de la búsqueda del cumplimiento de otros requisitos (por ejemplo, ante las instituciones financieras internacionales), pero no de una acción coordinada y sistemática con miras a proteger sus derechos y cumplir con el Convenio 169 de la OIT.

Merece recordar que el Estado peruano, como miembro de la Asamblea General de las Naciones Unidades, mediante la Resolución A/RES/69/2 del 25 de setiembre de 2014, Documento final de la Conferencia Mundial sobre los Pueblos Indígenas, se ha comprometido "a cooperar con los pueblos indígenas por medio de sus instituciones representativas a fin de definir y poner en práctica planes de acción, estrategias u otras medidas nacionales, según corresponda, para alcanzar los fines de la Declaración" de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas. Dicho plan de acción debería también abarcar, de manera coordinada, la implementación de las disposiciones del Convenio 169 de la OIT.

En agosto de 2014, El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial - CERD expresó su disconformidad con la situación de que el INDEPA haya sido integrado al MINCU, menoscabando su carácter técnico y su independencia[62].

Se suma a lo anterior la reciente aprobación de la Resolución Ministerial Nº 403-2014-MC del 6 de noviembre de 2014, a través de la cual el MINCU crea un "Grupo de Trabajo de naturaleza permanente encargado de coordinar, proponer y dar seguimiento a las políticas públicas que involucran a los pueblos indígenas y/o requieren un enfoque de interculturalidad" [63], el cual es un órgano de menor jerarquía que el INDEPA y que depende del Viceministerio de Interculturalidad.

Este Grupo de Trabajo, a pesar de estar integrado mayoritariamente por representantes de los pueblos indígenas (siete representantes indígenas frente a tres del propio Viceministerio), es una instancia sin mayor capacidad para deliberar y tomar decisiones de gobierno verdaderamente eficaces para el destino de los pueblos indígenas del Perú, pues los acuerdos que se tomen en esta instancia no tendrán ningún carácter vinculante y no definirán ninguna política. Así lo demuestran sus funciones, las cuales se limitan a coordinar y hacer seguimiento a algunas propuestas de políticas públicas.

En ese sentido, todo indica que este Grupo de Trabajo tiene como principal objetivo suplir una parte de las funciones del desaparecido INDEPA, desairando así una de las principales expectativas de los pueblos originarios del Perú, que luego de varios talleres macrorregionales y nacionales coincidieron en exigir la inmediata creación de un Ministerio de Pueblos Indígenas o de Asuntos Indígenas, para lo cual incluso aportaron lineamientos básicos con miras a su institucionalización. Sin embargo, no han recibido mayor atención hasta la fecha por parte del actual gobierno.

62 CERD (2014), *op. cit.*, párrafo 12.
63 Ver la Resolución Ministerial Nº 403-2014-MC, 6 de noviembre de 2014. Disponible en: http://www.foncodes.gob.pe/portal/phocadownloadpap/2014/Normas_Legales_Vista/Noviembre/nl20141107.pdf

4. TERRITORIO INDÍGENA Y RECURSOS NATURALES



***OIT-CEACR 2014:** Teniendo en cuenta que sigue sin darse pleno efecto a las disposiciones relativas a la participación y cooperación de los pueblos indígenas que se encuentran en el artículo 6, párrafo 1, apartados b) y c), el artículo 7 y la parte II sobre tierras, del Convenio, la Comisión invita nuevamente al Gobierno a que, en consulta con los pueblos indígenas y las otras partes interesadas, se adopten las medidas legislativas correspondientes y se revisen en consecuencia las disposiciones de la legislación vigente.*

***Solicitud Directa del CEACR 2014:** La Comisión pide al Gobierno que en su próxima memoria incluya informaciones precisas sobre los procesos de titulación y registro de tierras efectuados por los gobiernos regionales, las superficies tituladas y las comunidades beneficiadas en cada región del país. La Comisión solicita también al Gobierno que ilustre su memoria con ejemplos sobre la manera en que se han solucionado las dificultades que enfrentan las comunidades indígenas para resolver la titulación de tierras.*

Solicitud Directa del CEACR 2014: La Comisión pide al Gobierno que en su próxima memoria incluya informaciones detalladas sobre las medidas adoptadas para asegurar el respeto del Convenio, y en particular del artículo 15, en las situaciones identificadas en sus comentarios anteriores y en los casos presentados en los Informes Alternativos 2012 y 2013. La Comisión solicita al Gobierno que ilustre su memoria con ejemplos sobre la manera en que la aplicación del nuevo régimen para la fiscalización ambiental ha contribuido a proteger y preservar el medio ambiente de los territorios en que habitan los pueblos interesados.

4.1. Titulación de tierras indígenas

- Desprotección de las tierras y territorios indígenas

Los pueblos indígenas de la costa, los andes y la amazonía mantienen una estrecha relación con las tierras y territorios que habitan desde tiempos ancestrales. Son esos territorios donde vivieron sus predecesores, donde fueron desarrollando su historia, conocimientos, creencias y prácticas de sustento.

Para los pueblos indígenas, la tierra no solo está relacionada con el aspecto productivo y económico de esta, sino también a una concepción espiritual. Esta definición es la que el Convenio 169 de la OIT precisamente entiende y protege, al señalar en su artículo 14 que "deberá reconocerse a los pueblos interesados el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan".

Este derecho implica la adopción de medidas para determinar las tierras que ocupan y garantizar de manera efectiva sus derechos de propiedad y posesión. Sin embargo, el Estado peruano no ha podido garantizar de manera efectiva el cumplimiento de estos derechos.

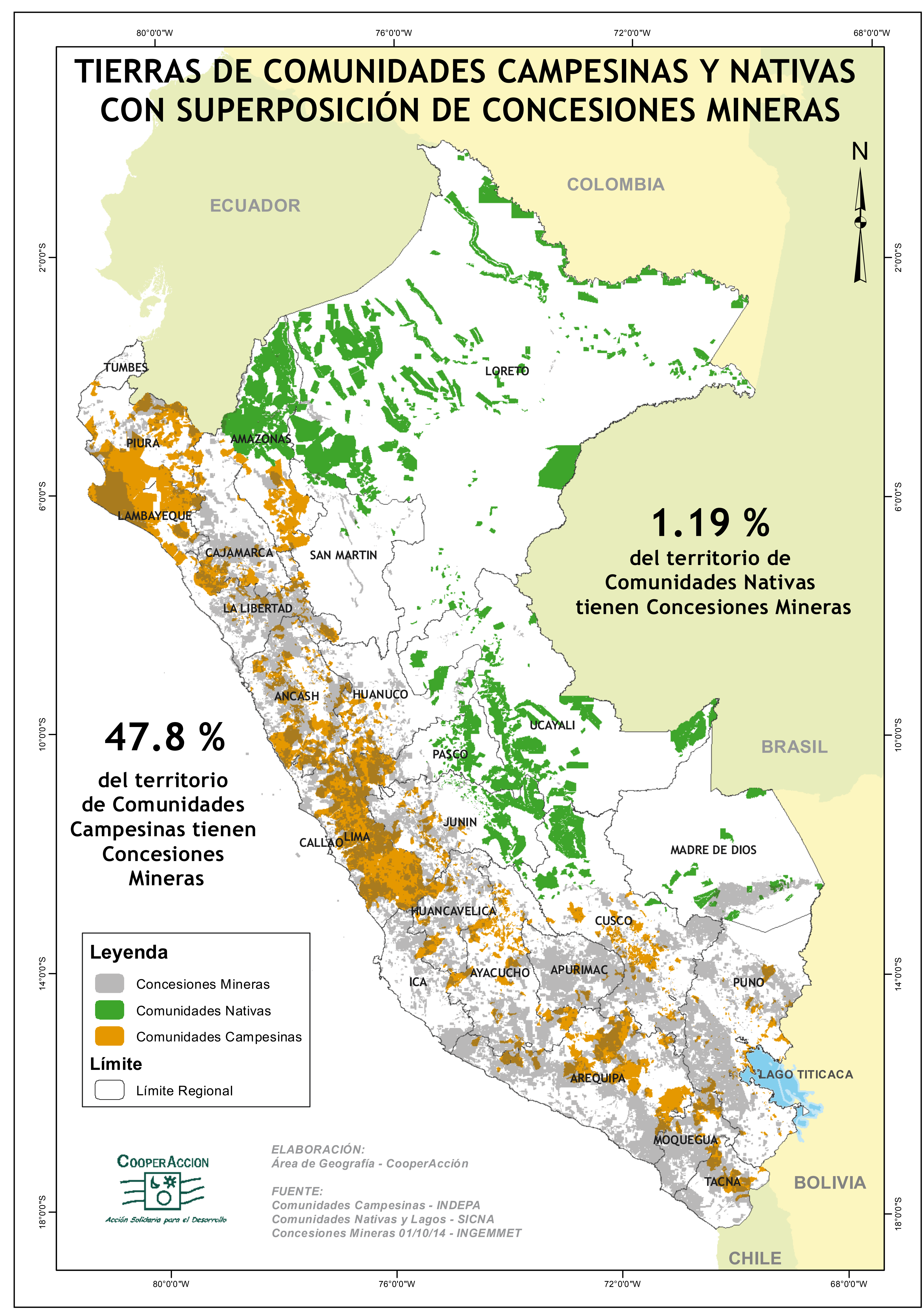
La situación la podemos verificar ante la creciente inseguridad que los territorios de comunidades campesinas y nativas (mayoritariamente indígenas) vienen sufriendo, debido a distintas situaciones, principalmente por la intervención de particulares y empresas que buscan intervenir sobre sus territorios tradicionales.

En el caso de las zonas andinas, al desaparecer el fenómeno subversivo e iniciar el alza en el precio de los minerales, se generó un fuerte impulso de las actividades mineras; sin embargo, el modo en que se llevaron adelante estos procesos generó fuertes conflictos con las comunidades, como ocurrió en los casos Majaz-Río Blanco, Tambogrande y, recientemente, Conga y Cañaris, solo por citar los más emblemáticos.

En la Amazonía, a los ciclos extractivos de décadas anteriores (caucho, petróleo, madera, narcotráfico) les ha sucedido un período en que coinciden todas estas actividades y otras nuevas, como la producción de biocombustible y la minería[64]. En todos estos casos, se ejerce presión sobre los territorios comunales sin generar beneficios concretos a los nativos (Ver Mapas N° 1 y N° 2).

64 Un ejemplo ha sido el caso de la Cordillera del Cóndor. Las comunidades habían acordado con el gobierno de Toledo establecer un parque nacional en esa zona, pero este ordenó a INRENA que cambiara de opinión y emitiera un informe favorable a la actividad minera de la empresa Afrodita. Desde entonces proliferan las concesiones mineras en la zona que no está demarcada, a 2000 metros de altura, que es la zona del uso tradicional, lo que afectaría a las comunidades, asentadas a 300 metros de altura.

Mapa Nº 1. Tierras de comunidades campesinas y nativas con superposición de concesiones mineras en el Perú.



Fuente: CooperAcción, enero de 2014.

Mapa Nº 2. Superposición de las tierras de comunidades indígenas y reservas territoriales con los lotes petroleros en el Perú.

ECUADOR
COLOMBIA
BRASIL
BOLIVIA
CHILE
OCEANO PACÍFICO

LORETO
AMAZONAS
PIURA
TUMBES
LAMBAYEQUE
CAJAMARCA
SAN MARTÍN
LA LIBERTAD
ANCASH
HUÁNUCO
PASCO
UCAYALI
LIMA
CALLAO
JUNÍN
HUANCAVELICA
CUSCO
MADRE DE DIOS
ICA
AYACUCHO
APURÍMAC
PUNO
AREQUIPA
MOQUEGUA
TACNA

Propuesta de RT Napo - Tigre
Propuesta de RT Yavari - Mirim
Propuesta de RT Yavari - Tapiche
Propuesta de RT Cacataibo
Propuesta de RT Kakataibo
RT Isconahua
RT Murunahua
RT Mashco Piro
RT Madre de Dios
RT Kugapakori Nahua Nanti

LEYENDA

- COMUNIDADES CAMPESINAS
- COMUNIDADES NATIVAS DEMARCADAS Y TITULADAS
- RESERVAS TERRITORIALES PARA PUEBLOS INDÍGENAS EN AISLAMIENTO Y CONTACTO INICIAL
- PROPUESTAS DE RESERVAS TERRITORIALES
- LOTES DE HIDROCARBUROS EN CONTRATO
- LOTES DE HIDROCARBUROS EN LICITACIÓN PÚBLICA
- COMUNIDAD NATIVA INSCRITA POR TITULAR
- COMUNIDAD NATIVA POR INSCRIBIR Y TITULAR

COMUNIDADES NATIVAS TITULADAS, COMUNIDADES CAMPESINAS, RESERVAS TERRITORIALES PARA PUEBLOS INDÍGENAS EN AISLAMIENTO CREADAS Y PROPUESTAS Y LOTES DE HIDROCARBUROS

INSTITUTO DEL BIEN COMUN

SISTEMA DE INFORMACIÓN SOBRE COMUNIDADES NATIVAS DE LA AMAZONÍA PERUANA (SICNA)

Fuentes:
- Carta nacional, escala 1:100 000 - IGN digitalizada por MINEDU
- Comunidades nativas georeferenciadas - IBC/SICNA (diciembre 2014)
- Comunidades nativas georeferenciadas en gabinete AIDESEP/CIPTA - GEF/PNUD GOREL - PFS
- Comunidades campesinas - COFOPRI (setiembre 2011)
- Límite regional referencial - INEI (diciembre 2010)
- Lotes de hidrocarburos - Página web Perúpetro (diciembre 2014) (límite referencial)
- Plano de comunidades nativas tituladas Ministerio de Agricultura - PETT.
- Propuestas de Reservas Territoriales - AIDESEP - CIPTA / IBC - FENACOCA.
- Reservas territoriales - Expedientes AIDESEP - CEDIA

FECHA:	ESCALA:	PROYECCIÓN:	PROGRAMA SIG:
Lima, Enero 2015	1:5 750 000	Geográfica Datum WGS 84	ArcGis 10.1 (Donación ESRI/WRI)

Fuente: Instituto del Bien Común - IBC, enero de 2014.

El Perú es el país latinoamericano donde la protección de las tierras indígenas ha retrocedido más, a pesar de ciertos avances aparentes, como el impulso que el gobierno peruano dio a la Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas - DNUDPI o la aprobación de la Ley de Consulta Previa, cuya implementación aún genera dudas a más de dos años de su publicación.

La Defensoría del Pueblo recientemente ha difundido el informe titulado "Análisis de la Política Pública sobre reconocimiento y titulación de las comunidades campesinas y nativas"[65], donde se concluye que "el Estado no cuenta con una política pública adecuada para el reconocimiento y titulación de las comunidades campesinas y nativas de nuestro país". Esto queda evidenciado a través de los siete problemas[66] analizados por la Defensoría del Pueblo del Perú:

1. La ausencia de una normativa integrada y actualizada en materia de reconocimiento y titulación de las comunidades.
2. La falta de una rectoría que garantice el reconocimiento y titulación de comunidades.
3. La falta de información centralizada sobre el número de comunidades campesinas y nativas.
4. Insuficiencias en la especialización y capacitación del personal a cargo del proceso de reconocimiento y titulación.
5. La falta de difusión de derechos y adecuación de los instrumentos de gestión.
6. La falta de priorización presupuestal para la implementación del proceso de reconocimiento y titulación de las comunidades campesinas y nativas.
7. La carencia de lineamientos que permitan solucionar las controversias derivadas de la superposición de derechos.

A dicha situación hay que agregarle una campaña mediática que exhorta al Estado a titular parcelas individuales dentro de las comunidades indígenas para permitir y facilitar su hipoteca, carga, gravamen o venta, una campaña en favor de quienes tiene interés por esas tierras y sus recursos comunales. Tal campaña busca defender los intereses económicos por sobre los territorios de las comunidades campesinas y nativas.

En este contexto se manifiesta una contradicción desde el propio Estado: un sector (Autoridad Nacional del Agua - ANA, Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas - SERNANP) sostiene que se debe proteger las cabeceras de cuenca, mientras que el MINEM pretende promover la explotación de las mismas zonas aduciendo el interés nacional.

Una situación similar ocurre en los propios gobiernos regionales, que por un lado insisten en la Zonificación Económica Ecológica (ZEE) y al mismo tiempo promueven la producción agrícola destinada a los biocombustibles. De hecho, muchas áreas que se entregan a las empresas de esta industria se encuentran en zonas forestales y zonas de protección, lo cual denota un desorden territorial caracterizado principalmente por la superposición de derechos que existen en territorios indígenas.

- Dificultades en la titulación de tierras y territorios indígenas

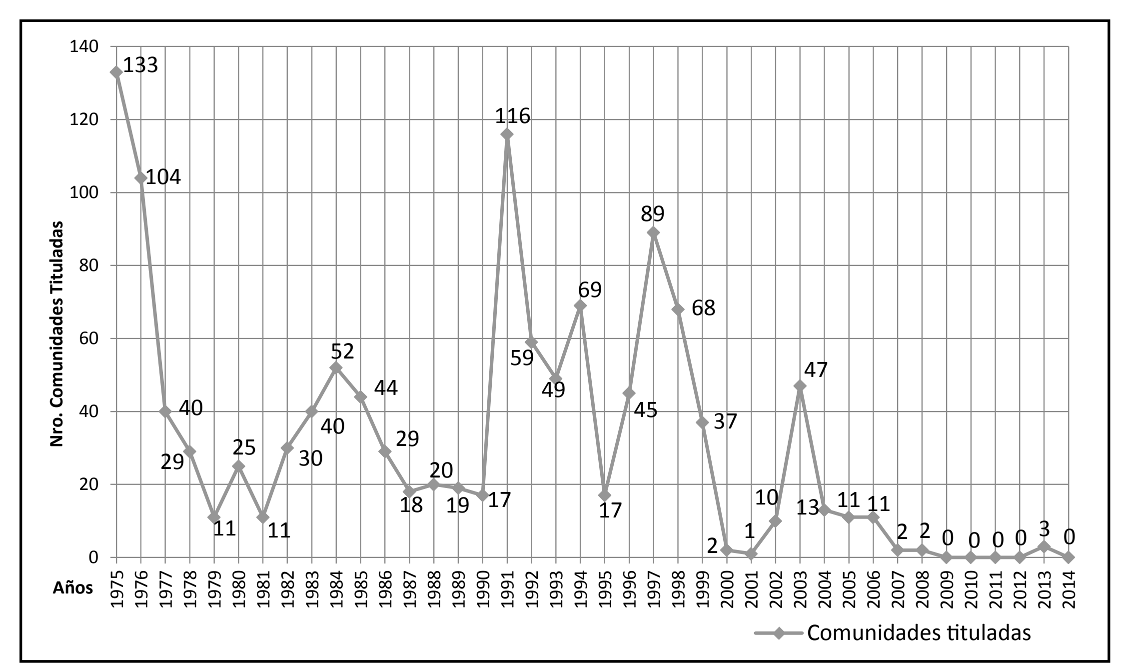
En la práctica, uno de los asuntos que más dificultades genera son los procedimientos para la inscripción y titulación de las comunidades campesinas y nativas, ya que son lentos,

65 Defensoría del Pueblo (2014). Análisis de la Política Pública sobre Reconocimiento y Titulación de las Comunidades Campesinas y Nativas. Disponible en: http://www.justiciaviva.org.pe/webpanel/doc_int/doc05062014-144645.pdf

66 *Ibíd*.

engorrosos y complejos, tanto en las propias regiones, como al ser derivados a Lima para diversos trámites y consultas. Algunos expedientes se pierden o son retenidos y las comunidades pueden tardar mucho en lograr este reconocimiento (hay casos en que el proceso ha tardado hasta quince años).

Gráfico Nº 1. Número anual de comunidades nativas tituladas en el Perú (1975 a 2014).



Fuente: Base de datos SIGNA - Instituto del Bien Común (junio 2014).
Directorio de Comunidades Nativas del Perú (PETT 1999).

Por otro lado, los procesos de reconocimiento, inscripción, demarcación y titulación de las comunidades nativas no son financiados por el Estado (costos del traslado, hospedaje y alimentación de los funcionarios responsables), por lo que deben ser asumidos por las propias comunidades o las ONG que las apoyan, ya que no existe presupuesto estatal para avanzar con los trámites. En algunas regiones extensas, como Loreto, esto implica sufragar los costos del viaje por vía aérea.

Se exigen también equipos muy costosos para la ubicación de las coordenadas (georreferenciación), que deben usarse o ser adquiridos aduciendo que son más precisos. Esto no se justifica, salvo en zonas donde las áreas de las comunidades son muy pequeñas y un error puede generar conflicto. A eso hay que agregarle que la apresurada transferencia de las facultades de titulación a los gobiernos regionales (artículo 51 de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales) continúa generando dificultades, pues no implicó una transferencia de recursos ni de capacidades. Los sucesivos cambios administrativos paralizaron el proceso al generar inseguridad y confusión. Muchos funcionarios ignoran su competencia en esta materia y tampoco sienten mayor presión para cumplir su función.

Asimismo, para algunos funcionarios regionales "titulación de tierras comunales" es sinónimo de "parcelación", por lo que, cuando impulsan alguna campaña para promover la titulación de los territorios de las comunidades indígenas, lo hacen con el discurso de que para los indígenas lo más conveniente es la titulación individual, por los beneficios económicos que supuestamente les pueden acarrear (acceso al crédito bancario, la posibilidad de vender o arrendar, etcétera).

En los últimos años, cada gobierno regional ha creado su propia metodología de demarcación y titulación, a veces atribuyéndose funciones que no le corresponden. Esto supone el riesgo de que se realicen titulaciones por móviles políticos o económicos, sin realizar un adecuado saneamiento de las propiedades tituladas. O que se tomen medidas perjudiciales para las comunidades y pueblos indígenas y originarios, como cuando las autoridades pretenden titular a favor de terceros o de los propios gobiernos regionales áreas comunales ya inscritas o áreas sobre las cuales los pueblos indígenas reclaman derechos por ser su territorio.

Asesinato de cuatro líderes ashéninkas.- Durante 2014 se ha manifestado de manera dramática el incumplimiento de la obligación estatal de proteger a los pueblos indígenas frente a la coerción de personas vinculadas con las industrias extractivas, con el asesinato de cuatro líderes ashéninkas a manos de madereros ilegales a inicios del mes de setiembre. Los comuneros de Alto Tamaya - Saweto (departamento de Ucayali, en la frontera con Brasil) habían denunciado reiteradamente la situación de riesgo en la que se encontraban, pero no obtuvieron respuesta de las autoridades. Al momento de elaborar el presente informe, se ha constituido una mesa de diálogo multisectorial con la finalidad de atender de manera integral la problemática del pueblo Ashéninka en Ucayali, pero sigue sin garantizarse la presencia policial permanente y la población de Saweto se encuentra en situación de desplazamiento forzoso.

En San Martín, cuyo gobierno regional tiene un discurso pro indígena, empieza a haber problemas, ya que las comunidades indígenas Quichuas y Shawis denuncian ser despojadas de su territorio ancestral, el que está inscrito a nombre del gobierno regional.

Todas estas dificultades son generadas por la *falta de una política pública que ponga de manifiesto la voluntad política del gobierno para garantizar el reconocimiento y titulación de los pueblos indígenas del Perú.*

- Los posibles impactos de la Ley Nº 30230 en los territorios indígenas

El Título III de la Ley N° 30230 establece procedimientos especiales para el saneamiento físico-legal de predios involucrados en el desarrollo de proyectos de inversión pública y privada, sin salvaguardas que aseguren el derecho al territorio de los pueblos indígenas; la agenda pendiente de titulación de tierras de las comunidades campesinas y nativas; la ampliación de sus territorios, y la regularización de la tenencia de la tierra de posesionarios, colonos y ribereños. Además, preocupa que se plantee que la norma tenga alcances de aplicación retroactiva.

En ese sentido, la Ley N° 30230, en sus artículos 36, 37 y 38, dispone:

a) Crear procedimientos especiales para el saneamiento físico legal de predios involucrados en el desarrollo de proyectos de inversión pública y privada.
b) Tal regulación alcanzaría a los predios comprendidos dentro del área de influencia directa o indirecta de los proyectos de inversión referidos en el numeral siguiente, *independientemente del uso actual o futuro que se le dé a los predios*.
c) Están bajo este alcance los proyectos:

i. De inversión pública y privada, de interés nacional, seguridad nacional y/o de gran envergadura cuya declaración sea anterior o posterior a la vigencia de la presente ley.
ii. Que cuentan con concesiones otorgadas por el gobierno o con participación de PROINVERSIÓN, sobre la base de autorizaciones ministeriales anteriores o posteriores a la presente ley.

Cabe señalar que cualquier tipo de proyecto que el Estado así lo determine podría llamarse de "gran envergadura", puesto que no existe tal definición en el marco legal.

d) Solo pueden iniciar este procedimiento el titular del proyecto o el ministerio sectorial a cargo de la promoción de la actividad que se beneficiará.

Por ello, que no quede claro cuál es el objetivo del saneamiento físico-legal aprobado, siendo un riesgo para el territorio de los pueblos indígenas, ya que existen muchos pueblos que no han concluido sus procesos de titulación de tierras y podría entenderse que, al ser una ley pro inversiones, su finalidad sería otorgarle el derecho de propiedad a las empresas que soliciten el saneamiento o asegurar la ocupación del territorio con gravámenes.

Esta situación pone en grave riesgo el derecho al territorio de las poblaciones, especialmente de las comunidades indígenas comprendidas dentro del área de influencia directa o indirecta de los proyectos de inversión. En efecto, en ninguna parte del contenido de esta ley se excluye expresamente de esta regulación a los pueblos indígenas, ni se señala qué pasará con los pueblos que habitan en dichas áreas como posesionarios y cuyo trámite de titulación se encuentra en proceso. ¿Cómo se aplicaría esta norma a dichos pueblos? Pues al parecer la norma priorizaría los derechos de las empresas inversionistas[67].

Por la posible afectación que esta Ley puede tener sobre los derechos de los pueblos indígenas, el Defensor del Pueblo consideró que debió ser consultada, de acuerdo con la Ley de Consulta Previa y al Convenio 169 de la OIT. Agregó que:

> "La Ley Nº 30230, al no haber sido objeto de un proceso de consulta previa, no puede modificar el derecho colectivo a la propiedad de la tierra de las comunidades nativas y campesinas que forman parte de pueblos indígenas. Por ello, la interpretación o aplicación de cambios normativos sobre la propiedad comunal sin un proceso de consulta previa sería incompatible con la Constitución Política. Del mismo modo, las normas reglamentarias de desarrollo así como las acciones de gestión que se dicten en el marco de la Ley Nº 30230; tampoco podrán modificar el actual régimen de propiedad comunal protegido por la Constitución (artículos 88 y 89) ni el Convenio 169 de la OIT (artículo 14)".

Esta última opinión, que es plenamente compartida por las organizaciones de los pueblos indígenas, quienes están alertas ante los posibles intentos de los operadores del Estado de aplicar el contenido de dicha norma en favor de los intereses de las grandes empresas inversionistas.

Resaltando que contar con un título de propiedad debidamente registrado significará un avance decisivo en el marco del respeto y reconocimiento de sus derechos fundamentales, el Defensor recomienda a la Presidencia del Consejo de Ministros - PCM, entre otros, simplificar los procedimientos de reconocimiento y titulación de las comunidades campesinas y nativas, promover los ajustes normativos que permitan proteger adecuadamente el

67 DAR, CooperAcción, Red Muqui, Cepes y CAAP (2014). Impactos e identificación de intereses y beneficiarios de la Ley Nº 30230 "Medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país". Disponible en: http://www.dar.org.pe/archivos/publicacion/154_analisis_Ley30230.pdf

derecho de propiedad comunal sobre sus tierras, atender las controversias generadas por superposición de derechos y señalar que la Ley N° 30230 no puede implicar cambio alguno en la situación jurídica o en el ejercicio del derecho de la propiedad comunal, debido a que no ha sido materia de un proceso de consulta previa[68].

- Del Proyecto de Titulación y Registro de Tierras (PTRT- Fase 3)

AIDESEP y las organizaciones reunidas en el Pacto de Unidad han demandado al MINAGRI no incentivar la destrucción de la Amazonía y la parcelación de los territorios indígenas con el Proyecto de Titulación y Registro de Tierras (PTRT- Fase 3).

Este proyecto, financiado por el BID, pretende formalizar 352 000 predios, equivalente a 3,4 millones de hectáreas, el 60% del total de tierras a ser tituladas, y solamente a 190 comunidades amazónicas (1,5 millones de hectáreas, equivalente al 26% del total) y 190 comunidades andinas (0,8 millones de hectáreas, equivalente al 14% del total).

La información evidencia claramente que el sector de los titulares individuales es el grupo poblacional al cual se quiere priorizar a través de este nuevo proceso de titulación, muy a pesar de la deuda histórica que tiene el Estado peruano con relación al reconocimiento de los territorios indígenas.

Esta situación ha generado, además, serias dudas con relación al hecho de si en esta ocasión se respetará cabalmente el derecho de las comunidades indígenas a obtener la titulación colectiva de sus territorios, diferenciándose de los procesos de anteriores titulación, en donde en la práctica se promovió la fragmentación territorial.

El proyecto, formulado por el MINAGRI, cuenta con un presupuesto total de US$ 50 millones, de los cuales, según AIDESEP, solo se ha destinado el 8% para la titulación de las comunidades. En ese sentido, señalan que el proyecto "producirá aumento de la colonización y destrucción de la selva, en clara contradicción con las promesas climáticas hacia la COP20"[69]. Ante esta situación, AIDESEP solicitó que se respeten los derechos territoriales de los pueblos originarios e hicieron pública una serie de demandas, como el reconocimiento de 311 comunidades nativas.

Otra de las demandas es el reconocimiento de comunidades posesionarias identificables por los gobiernos locales, la titulación o demarcación física de 594 comunidades ya reconocidas y la ampliación del título a 262 comunidades con escasez de recursos por su incremento poblacional[70]. Asimismo, la titulación territorial integra como pueblos a los Achuar, Kukama, Shiwilu, Kandozi, Quechua, Shapra, Kampu Piyawi, Ese Eja, Kichwa, entre otros.

También establece seis reservas comunales por 3 972 569 hectáreas con los estudios ya terminados: Napo-Curaray, Tigre-Corrientes, Chambira-Inuya-Tahuanía, Tamaya-Caco y Yurúa.

Respecto de los pueblos en aislamiento, AIDESEP pide establecer reservas territoriales por 4 108 565 hectáreas: Kakataibo, Tapiche-Blanco-Yaquerana, Yavarí Mirin, Napo-Tigre

68 Defensoría del Pueblo, Oficio Nº 0461-2014/DP, 6 octubre de 2014. Disponible en: http://www.caaap.org.pe/2014/documentos/Of_461-2014_a_PCM.pdf

69 Ver AIDESEP, Memorial Intersectorial dirigido al presidente del Consejo de Ministros y otros, 24 de julio de 2014. Disponible en: https://ia902300.us.archive.org/20/items/AIDESEPMemorial24.07.14/AIDESEP_Memorial24.07.14.pdf

70 AIDESEP (Julio de 2014). Millonario proyecto para titulación de tierras en la amazonía atenta contra la seguridad territorial de comunidades indígenas. Disponible en: http://www.aidesep.org.pe/millonario-proyecto-para-titulacion-de-tierras-en-la-amazonia-atenta-contra-la-seguridad-territorial-de-comunidades-indigenas/

y Sierra del Divisor. Indican que se debe solucionar la superposición sobre territorios indígenas de áreas protegidas, como Pacaya-Samiria, Manu, Bahuaja-Sonene, Ichigkat Mujat, Escalera, Imiría y Chayu Nain[71].

Cabe agregar que, contrario a lo señalado en aquella ocasión por los representantes del MINAGRI, el PTRT-Fase3 podría generar el recorte de los territorios indígenas, lo que significaría la afectación negativa sobre los derechos territoriales de los pueblos originarios durante su implementación. Durante una audiencia realizada en el mes de agosto del año 2014, el Pacto de Unidad reprochó a los funcionarios del MINAGRI por la falta de voluntad de este ministerio para someter este nuevo programa de titulación al respectivo proceso de consulta previa, conforme lo previsto por el artículo 6.a) del Convenio 169 de la OIT relativo a la consulta ante medidas administrativas susceptibles de afectar los derechos de los pueblos indígenas.

4.2. Industrias extractivas y conflictos sociales

Uno de los principales problemas que se observan respecto de los derechos indígenas sobre el territorio está relacionado con los intereses que empresas extractivas tienen sobre los recursos naturales existentes en sus tierras. Esto se agrava al momento en que dichas empresas empiezan a ejercer presión en dichos territorios por los recursos naturales que allí se encuentran, debido a las concesiones territoriales para actividades mineras, de hidrocarburos, forestales, agroindustriales, e incluso de conservación, son todas otorgadas por el Estado.

La gran mayoría de estas concesiones están superpuestas a territorios de comunidades indígenas u originarias, que, para agravar la situación, en varios casos carecen de títulos de propiedad reconocidos que les permitan defenderse legalmente.

Se suma a todo ello el hecho de que, para lograr la explotación de sus respectivas concesiones, las empresas extractivas utilizan diversos mecanismos legales para obtener el derecho sobre la superficie de los territorios donde se ubican sus concesiones (compraventa, cesión de uso, alquiler, etc.), recurriendo además en varios casos a diversas prácticas irregulares (amenazas, engaños, fraudes, subvaluaciones de precios, etc.) para lograr la transferencia de tales derechos a su favor por las comunidades campesinas y nativas, aprovechándose del desconocimiento y la poca información y asesoría legal que tienen sobre el marco jurídico que protege sus derechos territoriales.

La tensión existente en torno a la implementación de los derechos colectivos reconocidos por el Convenio 169 de la OIT se expresa en los conflictos sociales en el Perú. Al comenzar el gobierno de García, en julio de 2006, teníamos 82 conflictos sociales; luego, a tres años de su gobierno, en julio de 2009, llegamos a tener 274 conflictos. Este número y nivel de conflictos no es tan distinto que el del presente gobierno. El reporte de la Defensoría del Pueblo, presentado en diciembre de 2014, señala que existen 210 conflictos sociales, de los cuales 139 son de carácter socioambiental (66,2%), 23 (11%) son de competencia del gobierno local y 15 (7,1%) son de Demarcación territorial[72].

Frente a ello, el actual gobierno, mediante la Oficina de Diálogo Nacional y Sostenibilidad - ODNS de la PCM, viene impulsando grupos de trabajo denominados “Mesas de Diálogo”, los cuales reúnen a las entidades del gobierno central, autoridades de nivel local, distrital y

71 *SERVINDI (julio de 2014). Mal manejo de proyecto BID puede incentivar destrucción de la Amazonía en Perú. Disponible en: http://servindi.org/actualidad/109546*

72 Defensoría del Pueblo (diciembre de 2014). Reporte Nº 130 - Reporte mensual de conflictos sociales. Disponible en: http://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/conflictos/2014/Reporte-Mensual-de-Conflictos-Sociales-N--130---Diciembre--2014.pdf

regional, así como algunos de los representantes de la población, para viabilizar la cartera de inversiones públicas del Estado en aquellos lugares que presentan conflictos con actividades extractivas. Estas mesas son presididas por el MINEM y suelen tener como secretaría técnica a la Oficina General de Gestión Social de dicho ministerio.

El gobierno y las empresas consideran que esta sería la estrategia indicada para prevenir la conflictividad social. Por su parte, las "Mesas de Diálogo" han sido en la práctica espacios para "desconflictivizar" en casos de crisis los conflictos ambientales, buscando "negociar" la realización de proyectos, sin abordar los temas de fondo que están detrás de esta problemática. Ello genera mayor descontento en los pueblos indígenas y la población afectada, además del descrédito del Estado, por no asumir su rol garante de derechos de las personas.

Con ello, y con los cambios experimentados en la regulación ambiental, las reformas que se acordaron hace dos años para mejorar los estándares ambientales y sociales han quedado mediatizadas. Por ejemplo, el Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles - SENACE no termina de implementarse y todas las medidas adoptadas lo debilitan sin siquiera haber comenzado a funcionar.

A continuación se presentan algunos casos emblemáticos que dan cuenta de la conflictividad a raíz de la falta de garantía y respeto de los derechos colectivos de los pueblos indígenas.

- Caso Conga, empresa minera Yanacocha (2011 - actualidad)

Uno de los casos más emblemáticos de los últimos años es el proyecto Conga, que afecta a territorios de las comunidades indígenas en las provincias de Cajamarca, Celendín y Hualgayoc-Bambamarca, en el departamento de Cajamarca, donde el Estado otorgó concesiones de auríferas sin consulta previa a las comunidades y rondas campesinas de la zona, en la que se verían afectados de forma significativa la cabecera de cuenca y ecosistemas como bofedales y lagunas, además de la criminalización y represión sufrida por los líderes y lideresas indígenas.

El Ministerio de Justicia, a través de un comunicado, y el representante ante la Organización de Estados Americanos - OEA del Estado peruano, el ex premier Juan Jiménez Mayor, desinformaron a la opinión pública señalando que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos - CIDH había rechazado el pedido para dejar sin efecto el proyecto Conga[73].

El 9 de mayo de 2014, la CIDH otorgó una medida cautelar en favor de 46 líderes y lideresas de comunidades y rondas campesinas, la familia Chaupe, el rondero Luis Mayta y el comunicador César Estrada, en el contexto del caso Conga, en Cajamarca.

La CIDH argumentó que "los líderes y lideresas identificados se encuentran en una situación de gravedad y urgencia, puesto que su vida e integridad personal estarían amenazadas y en grave riesgo". Señaló que el Estado debe adoptar "las medidas necesarias para garantizar la vida y la integridad personal" de estos dirigentes indígenas. Respecto de la petición de protección del territorio ancestral, el organismo internacional no se pronunció en la medida cautelar, pero dejó abierta la posibilidad de presentar denuncias internacionales, ya que "existiría una controversia sobre diversos aspectos que podrían ser materia de una petición o caso contencioso"[74].

73 Diario *El Comercio* (mayo de 2014). CIDH rechazó pedido para dejar sin efecto proyecto minero Conga. Disponible en: http://elcomercio.pe/peru/cajamarca/cidh-rechazo-pedido-dejar-sin-efecto-proyecto-minero-conga-noticia-1728004

74 CIDH (2014). Medida Cautelar Nº 452-11. Disponible en: https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/2014/MC452-11-ES.pdf

Las organizaciones consideran grave el hecho de que, días después de emitida la medida cautelar, uno de sus beneficiarios, el comunicador César Estrada, fuera detenido junto con doce personas por la policía cajamarquina[75].

- Caso de la empresa minera Catalina Huanca (2001 - actualidad)

Ubicada en las comunidades campesinas de Uyuccasa y Raccaya, distritos de Canaria y Apango respectivamente, provincia de Víctor Fajardo, en el departamento de Ayacucho, la empresa pretende desaparecer progresivamente a ambas comunidades, promoviendo la desocupación progresiva de sus territorios para apoderarse de ellos.

Antes del conflicto, había alrededor de doscientos comuneros en ambas comunidades; sin embargo, hoy solo se encuentran alrededor de cincuenta. Para promover este despoblamiento, se condiciona y se ofrece trabajo a los comuneros. Las actividades de la empresa vienen generando impactos ambientales negativos de diversas características, e incluso la empresa ya ha sido sancionada por el OEFA; no obstante, las afectaciones continúan ocurriendo.

Desde el año 2006 se cuenta con evidencias aportadas por la Dirección General de Salud Ambiental - DIGESA sobre la contaminación al ambiente de estas zonas. Ese mismo año se declara el conflicto, con múltiples protestas de la población. Como resultado de ello, se emprende una persecución judicial contra doce comuneros, a quienes se imputan diversos delitos. También existe hostigamiento constante de la empresa para debilitar a la organización comunal.

La empresa desconoce sistemáticamente a la comunidad, argumentando que no tienen personería jurídica. Además de todo ello, en estas zonas, al igual que en todo el sur de la región Ayacucho, se siguen entregando concesiones mineras sin consulta previa. Así, por ejemplo, el año 2011 la población de la comunidad de Huaylla expulsó a la empresa Southern Perú de sus territorios.

- Caso del gasoducto del consorcio Techín - TGP (2002 - actualidad)

Se han visto afectadas por este proyecto, entre otras, las comunidades de Chiquintirca, Chilcas Luis Carranza, Acocro, Acosvinchos, Vinchos y Chiara, del distrito de Anco, provincia de La Mar, en el departamento de Ayacucho. Para el paso subterráneo del gasoducto, se ha afectado el derecho de vía de los pobladores de estas comunidades.

La empresa negoció para tal efecto con cada comunero por separado y no con toda la comunidad, como era lo correcto. Nunca hubo ninguna consulta previa, ni mucho menos, consentimiento libre e informado para este proyecto. Se llegó al extremo de pagar hasta S/. 0,20 el m^2 por derecho de servidumbre. Desde el año 2007, los pobladores de estas comunidades han formado hasta dos organizaciones (frentes de defensa) para resguardar sus derechos.

La CCP reporta en este caso la existencia de viviendas, colegios y otras infraestructuras públicas que han sufrido rajaduras y otros daños estructurales debido al tránsito de maquinarias pesadas y camiones, producto de lo cual la empresa ha dado indemnizaciones irrisorias de entre S/. 150 y S/. 250.

75 SERVINDI (mayo de 2014). ¡Detienen en Cajamarca a beneficiario de medida cautelar de la CIDH! Disponible en: http://servindi.org/actualidad/105328#more-105328

- Caso de la hidroeléctrica de Santa María (2011 - actualidad)

A cargo de la empresa Energía Sur Santa María, ubicada en las comunidades Chiquintirca y otras del distrito de Anco, provincia de La Mar, departamento de Ayacucho, el proyecto se encuentra en la etapa informativa y en la búsqueda de obtener el permiso de las comunidades, pero no existe información de que se venga impulsando el respectivo proceso de consulta previa.

Este proyecto afectaría también a diversos distritos de Cusco, Ayacucho y Apurímac, pero a los comuneros de Ayacucho solo se les ha informado sobre los "impactos" que tendrá en sus territorios, los cuales han sido minimizados, por lo que existe gran desconfianza con relación a lo informado por la empresa. En términos generales hay mucho desconocimiento de la población sobre los impactos que dicho proyecto puede acarrear sobre sus territorios, sus recursos y su forma de vida. El río a ser represado es el río Pampas, que, según se informa, es una de las nacientes del río Apurímac.

- Caso del aeródromo de la comunidad Utari - Colonos (2011 - actualidad)

Se ubica en el distrito de Pichari, provincia de La Convención, departamento de Cusco, en la zona del Valle de los Ríos Apurímac, Ene y Mantaro - VRAEM. Según informa la CCP, esta instalación tiene como finalidad facilitar el arribo de militares norteamericanos para la lucha contra el narcotráfico y, asimismo, constituirse como un centro de operaciones para tal efecto. Se calcula que afectará aproximadamente 470 hectáreas de la comunidad de Utari.

Esta comunidad debe su nombre al hecho de que está integrada por una población mixta de indígenas y colonos. En esta zona se cultiva básicamente cacao; no hay muchos sembríos de hoja de coca. Según se sabe, ya existe en el Congreso de la República un proyecto de ley para permitir la construcción de este aeródromo; sin embargo, a la fecha no hay ninguna intención de promover ningún proceso de consulta previa.

- Caso de la empresa minera Barrick en la comunidad de Sanagorán (2009 - actualidad)

Se trata de un proyecto que afecta a la comunidad, conformada por doce anexos del distrito de Sanagorán, provincia de Huamachuco, departamento de La Libertad. La indicada empresa minera viene operando un proyecto de extracción de cobre y zinc, al cual se acusa de haber generado la muerte de miles de truchas en 2009.

A raíz de ello, los comuneros exigieron una indemnización y que la continuidad del proyecto minero sea sometida a consulta previa, pero no hubo ninguna respuesta favorable a sus intereses, por lo que se realizaron varios paros hasta el año 2013. Según estudios de DIGESA, la muerte de las truchas pudo deberse a la presencia de metales pesados.

Según lo reportado por la CUNARC por este caso, varios dirigentes tuvieron un proceso judicial en la ciudad de Trujillo (La Libertad), donde se les acusó por delitos tales como usurpación de funciones, secuestro, bloqueo de carreteras y contra la tranquilidad pública, desconociendo su condición de ronderos. El año pasado fueron absueltos seis dirigentes.

- Caso de la central hidroeléctrica de Chaglla (2011 - actualidad)

Está ubicada en la comunidad campesina de Pillao, distrito de Chinchao, provincia y departamento de Huánuco. La empresa Odebrecht, que está a cargo de la construcción de la represa, ya ha iniciado su construcción, a pesar de que el Estado no ha realizado ningún proceso de consulta previa a los comuneros.

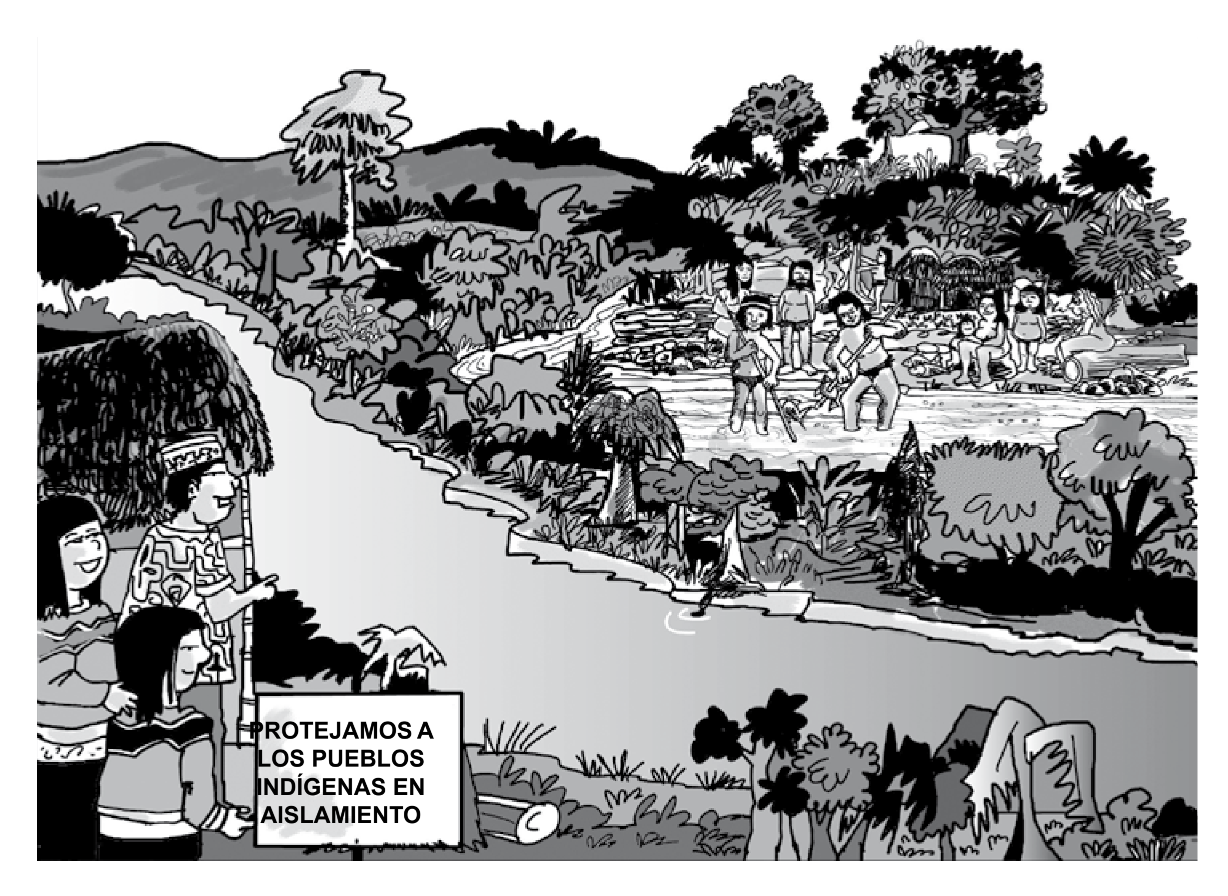
El MINEM solo realizó talleres informativos pero no para toda la población, que asciende a casi 3 000 comuneros. Hay diversas obras de esta central hidroeléctrica que ya están afectando a la población, sus tierras, casas y ganados, generalmente por voladuras y explosiones.

La CNA denuncia que la empresa ha engañado a la población de Pillao y les ha comprado irregularmente un total de 340 hectáreas, además de haber obtenido el derecho de servidumbre sobre otras 106 hectáreas falsificando las firmas de muchos comuneros.

En la lista de firmantes para las transferencias de propiedad figuran comuneros ya fallecidos y se consignan múltiples firmas duplicadas, a pesar de lo cual fue aceptada por el notario y los registros públicos. Adicionalmente, la empresa ha pagado un monto ínfimo por cada hectárea de tierra “comprada”.

Se indica, además, que la empresa afecta también el derecho de tránsito de los pobladores de algunos anexos de la comunidad, al bloquearles por varias horas al día la única carretera de acceso que existe, sin mayor explicación y aduciendo sus derechos de propiedad.

5. PUEBLOS INDÍGENAS EN AISLAMIENTO O CONTACTO INICIAL - PIACI



Solicitud Directa del CEACR 2014: La Comisión invita al Gobierno a comunicar en su próxima memoria informaciones sobre el impacto que han tenido las medidas adoptadas para proteger y preservar las condiciones de vida de los PIACI.



5.1. Avances del Perú en la normativa PIACI

El Perú cuenta con cinco Reservas Territoriales para PIACI: Isconahua (departamento de Ucayali, provincia de Coronel Portillo), Kugapakori, Nahua, Nanti y otros (departamentos de Cusco y Ucayali, provincias de La Convención y Atalaya, respectivamente), Madre de Dios (departamento de Madre de Dios, provincias de Tambopata, Manu y Tahuamanu), Mashco Piro (departamento de Ucayali, provincia de Purús) y Murunahua (departamento de Ucayali, provincia de Atalaya).

Las acciones para implementar medidas de protección a estos pueblos desde la aprobación de la Ley Nº 28736 de Protección de los Pueblos Indígenas u Originarios en Situación de Aislamiento y en Situación de Contacto Inicial, y su Reglamento Decreto Supremo

Nº 008-2007-MIMDES, han sido mínimas, a pesar de que estas normas buscaban, precisamente, establecer el régimen especial transectorial de protección de los derechos de los pueblos indígenas de la Amazonía peruana que se encuentren en situación de aislamiento o en situación de contacto inicial, garantizando en particular sus derechos a la vida y a la salud y salvaguardando su existencia e integridad.

Cabe señalar que algunos de los pueblos en contacto inicial de la Reserva Territorial Kugapakori, Nahua, Nanti y Otros - RTKNN (reserva que tiene superpuesto al Lote 88 del Proyecto Camisea) han solicitado que el Estado esté presente en la zona.

Durante el 2013, y bajo la presión nacional e internacional por la ampliación del Proyecto Camisea, el MINCU generó normas para el uso por los pueblos indígenas de la reserva de los fondos de compensación. En ese sentido, a través del Decreto Supremo Nº 007-2013-MC, se crean los "Mecanismos para canalizar el pago de compensaciones económicas y otros, en beneficio de los pueblos en aislamiento o contacto inicial ubicados en reservas indígenas o reservas territoriales". Dichos fondos no deberían utilizarse para proveer servicios básicos o cumplir con derechos económicos sociales y culturales que el Estado tiene la obligación de garantizar a estos pueblos y con ello salvaguardar su futuro.

Asimismo, se aprobó la Resolución Viceministerial Nº 011-2013-VMI-MC, que aprueba la Directiva Nº 003-2013-VMI/MC sobre "Normas, Pautas y Procedimiento que regula las autorizaciones excepcionales de ingreso a las reservas indígenas" (publicada el 24/12/2013), dada la serie de entradas irregulares a la reserva, aún existen problemas de ingresos sin las autorizaciones correspondientes a la reserva. En la última visita del Presidente de la República a la zona, se dieron cunas y pañales para los pueblos en contacto inicial de la RTKNN sin ninguna política intercultural de por medio.

También se dictaron otras normas administrativas como la Resolución Viceministerial Nº 008-2013-VMI-MC, que aprueba la Directiva Nº 001-2013-VMI/MC "Normas, Pautas y Procedimientos para el Registro de los Pueblos Indígenas en Situación de Aislamiento y en Situación de Contacto Inicial y el Registro de Reservas Indígenas" (publicado el 31 de octubre de 2013), y la Resolución Viceministerial Nº 004-2013-VMI-MC, "Crean el Registro de los Pueblos Indígenas en Situación de Aislamiento y en Situación de Contacto Inicial y el Registro de Reservas Indígenas", publicada el 21 de junio de 2013.

Durante el año 2014, el MINCU, a través del Decreto Supremo Nº 001-2014-MC, "Declaran el Reconocimiento de los Pueblos Indígenas u Originarios en Situación de Aislamiento y Contacto Inicial Ubicados en Distintas Reservas Territoriales". A través de este decreto se reconoce a los pueblos aislados y de contacto inicial de las Reservas Territoriales -existentes.

Asimismo, a través de la Resolución Viceministerial Nº 005-2014-VMI-MC se aprueban los Lineamientos para la elaboración del Plan de Contingencia —previsto en el Reglamento— para la protección ambiental en las actividades de hidrocarburos, aprobado mediante Decreto Supremo Nº 015-2006-EM, en lo referido a los pueblos indígenas en situación de aislamiento o en situación de contacto inicial, Plan de Contingencia Antropológico - PCA.

A pesar de estos avances, el problema básicamente es la implementación de estas medidas, la necesidades de estrategias claras y planes de protección por reserva que aún no se tienen, por lo que las iniciativas que se van dando carecen de estudios medulares y estratégicas no solo del sector MINCU sino del resto de sectores, como Salud, los cuales no han tenido un rol proactivo en la formulación de estrategias generales.

Sumado a lo anterior, las precisiones sobre los territorios PIACI aumentan. En los últimos meses se han dado varios encuentros con poblaciones en aislamiento de la Reserva Territorial Madre de Dios que han salido huyendo de la reserva, lo que refleja la presión que sufren.

De igual manera, *la aprobación de la Ley Nº 30230 apresurando las decisiones respecto de grandes proyectos energéticos* no ha tomado en consideración la situación especial de la opinión que da el MINCU en caso de los PIACI, sobre los cuales muchas veces es necesario un mayor tiempo de investigación y un análisis antropológico previo, así como tiempos prudenciales para hacer un análisis de los efectos a la salud que puede traer la implementación de actividades de energéticas en áreas de las Reservas Territoriales, como lo ha sido para el proyecto Camisea.

Se está avanzando con la categorización de "Reservas Territoriales" a "Reservas Indígenas" para el cumplimiento del Reglamento de PIACI. Cabe añadir que en este proceso, que está siendo financiado por el BID, se realizaran nuevos estudios antropológicos, jurídicos y ambientales de cada una de las Reservas Territoriales. Sin embargo, este proceso incluye el redimensionamiento y delimitación de las reservas, por lo que existen grandes presiones e intereses económicos para reducir el territorio de las reservas territoriales, sobre todo de la RTKNN (superpuesta al denominado *Lote Fitzcarrald*, donde habría yacimientos de gas natural).

Cabe indicar que los problemas en las Reservas Territoriales han aumentado y se registra la huida de los PIACI en la región Madre de Dios, contraviniendo el principio de no contacto[76].

5.2. Incumplimiento de la normativa PIACI en el Perú

Con relación a la normativa PIACI en el Perú, creemos que existen serios incumplimientos respecto de las obligaciones nacionales (Ley Nº 28736 y Reglamento):

a) Falta de aplicación de los mecanismos de protección de la vida e integridad a los PIACI (Primera Disposición Complementarias y Finales del Reglamento de la Ley Nº 28736). La norma preveía que en tanto culminen los estudios a los que se refiere el artículo 3 de la Ley (para reconocimiento de nuevas reservas indígenas y adecuación de reservas territoriales), les eran aplicables a los PIACI los mecanismos de protección de la vida e integridad (establecidos en la ley y el reglamento). Sin embargo, a la fecha no se aprueba ningún Plan de Protección, ni se ha actualizado ninguno de los correspondientes a las cinco reservas territoriales existentes en el Perú.

b) Falta de Implementación del Régimen Especial Transectorial (artículo 8 del Reglamento de la Ley Nº 28736). La norma preveía que el ente rector (ahora el VMI que absorbió el INDEPA) tenía que articular este régimen con todos los sectores del gobierno, y los niveles de gobierno nacional, regionales y locales. Como parte de este régimen, el ente rector tenía que establecer los mecanismos para coordinar e intercambiar información con:
    - Entidades del sector público cautelando que estas, en el ejercicio de sus funciones, no afecten o pongan en riesgo a los PIACI.
    - El MTC, gobierno regional o gobierno local, para que al planificar un proyecto de infraestructura vial o de comunicación este no afecte a una reserva indígena.

76 Survival (setiembre de 2014). Misionera contacta a una tribu amazónica aislada extremadamente vulnerable en Perú. Disponible en: http://www.survival.es/noticias/10420
Inforegión (setiembre de 2014). Tours turísticos atentan contra no contactados denuncia FENAMAD. Disponible en: http://www.inforegion.pe/portada/188131/tours-turisticos-atentan-contra-no-contactados-denuncia-fenamad/

- Los ministerios del Interior, de Defensa y de Salud, junto con el INRENA (trasladado ahora al MINAM, MINAGRI y ANA) y los gobiernos regionales y locales, para el control, vigilancia y monitoreo con el fin de evitar el ingreso no autorizado de personas ajenas a las reservas indígenas.

c) Falta de una Política Nacional y acciones de protección y respeto de los derechos de los PIACI (artículo 6 del reglamento), los que la norma preveía debían estar contenidos en un Plan Nacional de PIACI y ser aprobados por el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social - MIMDES por ese entonces. Pese a ello, hasta el momento no existen tales documentos.

d) Falta de categorización de reservas indígenas (artículo 3 de la ley): antes de la aprobación de la ley existían cinco propuestas de Reservas Territoriales (Capa nahua, Napo Tigre, Yavarí Tapiche, Yavarí Mirin, Kakataibo), sobre las cuales tendría que haberse realizado el proceso para el reconocimiento de los PIACI, así como la asignación de la categoría de Reserva Indígena. No obstante, hasta el momento no se cuenta con el decreto supremo de reconocimiento de tales PIACI ni con la aprobación de las reservas indígenas.

El Estado a la fecha ha creado comisiones especiales para la protección y defensa de los derechos de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial en el ámbito regional; sin embargo, estas comisiones están avanzando de manera lenta, puesto que no existen aún los mecanismos y planes transectoriales que puedan agilizar y permitir tener una óptica común de las acciones que deben realizarse en favor de los PIACI.

Por otro lado, en el nivel nacional no existe una comisión que esté implementando estas actividades. A pesar de que es necesario tener estrategias y análisis de salud de estos pueblos, estos no han sido actualizados. Solo para el caso de la expansión de actividades del Proyecto Camisea, el MINSA inició la elaboración de un análisis de salud que a la fecha no ha sido aprobado y por ende no se vienen ejecutando sus recomendaciones.

Por ello, desde la aprobación de la ley y reglamento para PIACI, han pasado seis años sin haberse establecido los mecanismos de enlace para estas acciones, corriendo el riesgo que se desarrollen acciones relacionados con los PIACI sin que haya intervenido, coordinado o brindado información el ente rector, con lo cual se expone el control de la protección de estos pueblos.

Otros incumplimientos y ausencias:

a) Falta implementar el Comité de Gestión de Protección por el VMI (artículo 42 del Reglamento de la Ley N° 28736).

b) Falta aprobar Planes de Protección (artículo 43); el caso de RTKNN fue aprobado por la Resolución Presidencial N° 18-2005-INDEPA-PE, pero no fue publicado en el diario oficial *El Peruano*.

c) Existen tres guías que, según información del Ministerio de Salud - MINSA, están desactualizadas: Resolución Ministerial N° 797-2007/MINSA "Guía Técnica: Relacionamiento para casos de interacción con indígenas en aislamiento o contacto reciente"; Resolución Ministerial N° 798-2007/MINSA "Guía Técnica Atención de salud a indígenas en contacto reciente y en contacto inicial en riesgo de alta morbimortalidad", y la Norma Técnica de Salud "Prevención, Contingencia ante el contacto y mitigación de riesgos para la salud en escenarios con presencia de indígenas en aislamiento y en contacto reciente".

d) Existe un Centro Nacional de Salud Intercultural con poca capacidad técnica y presupuestal.

e) Las normas técnicas en salud y las guías deben actualizarse e incorporarse en el Régimen Especial Transectorial.
f) Falta implementar mecanismos y medidas de protección en las áreas propuestas para categorizar las reservas indígenas, garantizando la protección de los PIACI (artículo 24 del Reglamento).
g) Se carece de una norma que sancione el incumplimiento de medidas de protección y normatividad de protección de los PIACI.
h) Faltan estudios antropológicos oficiales aprobados por y desde el Estado actualizados para las reservas territoriales. El de la RTKNN data de 2003.

Los gobiernos regionales cuentan con ordenanzas regionales de protección de PIACI (como en los casos de Ucayali y Madre de Dios), pero no han implementado aún medidas óptimas para la protección de los PIACI y no cuentan con presupuesto ni personal capacitado.

Se cuenta, por ejemplo, con la *Ordenanza Nº 08-2007-GRU*, que declara de interés público la defensa y protección de los indígenas en aislamiento Murunahua, Mashco Piro e Isconahua; la *Ordenanza Regional Nº 032-2010-GRMDD-CR*, que declara de interés público regional la protección y defensa de los derechos de los PIACI en la región Madre de Dios, y la *Ordenanza Regional Nº 006-2011-GRMDD/CR*, que declara temporalmente como Zona de Tránsito Fluvial Restringido el sector Yanayacu y la conformación de una Comisión Especial encargada de elaborar el "Programa de Protección y Defensa de los Derechos de los Pueblos Indígenas en Aislamiento Voluntario y Contacto Inicial de la Región de Madre de Dios".

Como se ha detallado, muchas normas que darían efectividad a las medidas de protección para los PIACI no se han desarrollado hasta la fecha, no obstante, haber transcurrido más de seis años desde la aprobación del Reglamento de la Ley Nº 28736.

En este sentido, el CERD ha identificado que el principal problema sobre el PIACI en el Perú es la falta de implementación de los mecanismos de protección señalados en la Ley y el Reglamento[77].

5.3. El caso de la RTKNN y la superposición del Proyecto Camisea

En el año 2012, la empresa PLUSPETROL presentó a la Dirección General de Asuntos Ambientales Energéticos - DGAAE del MINEM el EIA para la Ampliación de Actividades en el Lote 88, que se superpone con la RTKNN. Esta ampliación incluye seis locaciones con tres pozos cada uno y prospección sísmica 2D y 3D, que ponen en peligro a los pueblos que habitan la Reserva.

La ampliación de actividades del Lote 88 implicaba una afectación directa a la salud y vida de los PIACI de la RTKNN, más aun cuando no se estaba cumpliendo con las medidas de protección de la Ley y Reglamento de PIACI, así como con la elaboración de un Plan de Protección y la creación de una Comisión Multisectorial para la reserva.

Dado el inadecuado proceso de aprobación del EIA, la propia Defensoría del Pueblo del Perú señaló al MINCU y MINEM que se analice adecuadamente el EIA. Además, mediante carta enviada el 6 de agosto de 2013 recomendó a la PCM que el Poder Ejecutivo cumpla con establecer y proteger las reservas indígenas que garanticen el derecho a la vida,

77 CERD (2014), *op. cit*.

integridad y salud de la Ley PIACI, y se elabore un Plan Nacional de Protección para estos pueblos. Cabe señalar que a la fecha aún no existe este Plan Nacional[78].

Debido a esto, el proceso de aprobación del EIA en mención tuvo una serie de observaciones por instituciones internacionales de derechos humanos.

En marzo de 2013, el CERD expresó su preocupación por la posible aprobación de dicho EIA. Posteriormente, el 1 de noviembre de 2013, la CIDH otorgó una audiencia en la ciudad de Washington, Estados Unidos, a diversas organizaciones civiles peruanas con el fin de dar a conocer el riesgo que enfrentan los pueblos en contacto inicial y aislamiento, debido a la ampliación de actividades del Proyecto Camisea.

La audiencia fue promovida AIDESEP, DAR y la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos - CNDH. Tuvo como resultado el pronunciamiento de la CIDH, que señaló respecto de los pueblos en aislamiento voluntario y contacto inicial en Perú:

> "La CIDH recibe con satisfacción que el Perú cuente con una ley específica encaminada a proteger los derechos de estos pueblos, 'Ley para la protección de pueblos indígenas u originarios en situación de aislamiento y en situación de contacto inicial'. No obstante, expresa su preocupación por la información recibida según la cual dicha ley no se adecuaría al principio de intangibilidad y no contacto, y por la falta de implementación efectiva de mecanismos de protección, tales como puestos de control, protocolos de actuación y sanción de ingresos furtivos. *La CIDH reitera al Estado peruano, el llamado hecho a los Estados Miembros de la región a garantizar el respeto a los derechos humanos de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario, a través de medidas concretas y efectivas dirigidas a la protección jurídica y fáctica de sus territorios ancestrales, y a abstenerse de realizar acciones contrarias a sus derechos*"[79].

En diciembre del año 2013 el entonces Relator especial de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, James Anaya, visitó el Perú para analizar la situación de esta Reserva observando que las poblaciones que la habitan son "extremadamente vulnerables[80]" y que el Estado debe estar "dispuesto a considerar modificaciones pertinentes en las condiciones para la ejecución del proyecto y su ampliación"; en consecuencia, expresó una serie de recomendaciones para la protección de la RTKNN.

Entre otras cosas, el Relator ha recomendado al gobierno y la empresa "actuar con la máxima cautela y no proceder con la propuesta ampliación sin asegurar, previamente y de manera conclusiva, la no vulneración de sus derechos humanos", e instó al VMI a realizar "un estudio exhaustivo con la participación de todos los interesados y expertos competentes acerca de la presencia y las condiciones de los pueblos o agrupaciones indígenas no contactadas en el área del Lote 88", que sirva como la base de todos los mecanismos de protección que el Estado peruano implemente.

A pesar de ello, el jueves 23 de enero de 2014 el VMI dio a conocer, mediante nota de prensa, la emisión de su Resolución Viceministerial Nº 003-2014-VMI-MC —de fecha 22 de enero de 2014—, que declara absueltas las 37 observaciones pendientes al EIA para la ampliación del Programa de Exploración y Desarrollo del Lote 88 del Proyecto Camisea, luego de recibidas dos respuestas de la empresa concesionaria a través del MINEM. De esta manera, el MINCU dio su visto bueno para la ampliación de actividades en el Lote 88.

78 Ver Defensoría del Pueblo, Oficio Nº 01132-2013/DP dirigido a la PCM, 6 de agosto de 2013. Disponible en: http://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/documentos/Oficio-N-1132-2013-DP.pdf

79 CIDH (2013). Anexo al Comunicado de Prensa CIDH culmina el 149 Período de Sesiones, p. 5. Disponible en: http://www.dar.org.pe/archivos/loUltimo/lu_139/anexo_al_comunicado_de_prensa_emitido_al_culminar_el_147_periodo_de_sesiones.pdf

80 Ver Declaración de James Anaya al concluir su visita al Perú, 13 de diciembre de 2013, loc. cit.

Posteriormente, el 27 de enero de 2014, la DGAAE aprobó el EIA del proyecto de ampliación del Lote 88 sobre la RTKNN[81], sin que se implementasen las recomendaciones de la CIDH ni se tuvieran en cuenta las expresadas por otros organismos internacionales. Posteriormente, a través de carta de fecha 5 de febrero de 2014, una serie de instituciones de la sociedad civil mostraron su preocupación por la aprobación de dicho EIA, puesto que al ser los PIACI de la RTKNN población extremadamente vulnerable, la empresa y el gobierno tendrían que haber actuado con la máxima cautela y no proceder con la propuesta de ampliación sin asegurar, previamente y de manera conclusiva, la no vulneración de sus derechos humanos.

La aprobación del EIA del Lote 88 ha sido realizada en medio de un proceso administrativo sumamente accidentado, y en donde llaman la atención cambios aparentemente injustificados en la emisión de opiniones técnicas posteriormente desestimadas. Es el caso de la Opinión Técnica Nº 234-2013-SERNANP-DGANP, emitida el 10 de julio de 2013, la que señala tres observaciones finales al EIA, y la que dos días después, el 12 de julio de 2013, es vuelta a emitir reformulada la Opinión Técnica Nº 234-2013-SERNANP-DGANP de idéntica denominación, pero que en esta ocasión señalaba diecisiete compromisos y tres recomendaciones al desarrollo del proyecto, quedando eliminada las tres observaciones finales respecto del EIA.

Asimismo, el VMI del MINCU — en su calidad de ente rector a cargo de la protección y promoción de los derechos de los pueblos indígenas— el 12 de julio de 2013 emitió la Resolución Viceministerial Nº 005-2013-VMI-MC, señalando 83 observaciones al EIA. No obstante, la dejó sin efecto tan solo siete días después, el 19 de julio de 2013 con la Resolución Viceministerial Nº 007-2013-VMI-MC. Esta última, a su vez, fue postergada por la Resolución Viceministerial Nº 009-2013-VMI-MC del 29 de noviembre de 2013, que dejaba por subsanar solo 37 observaciones, que finalmente fueron aprobadas por la Resolución Viceministerial Nº 003-2014-VMI-MC del 22 de enero de 2014.

Cabe señalar además, que el VMI dio luz verde al EIA del Lote 88 sin contar con información actualizada sobre la salud de todos los pueblos indígenas ubicados en el ámbito de influencia del proyecto. Desde 2013, el MINSA señaló estar realizando un estudio al respecto; sin embargo, a la fecha este no ha sido aprobado por el Estado, pese a que es de carácter urgente y a que las actividades para la prospección sísmica 2D en el Lote 88 ya se iniciaron.

El Análisis de la Situación de Salud - ASIS del pueblo Nanti data del año 2003. En ese momento ya ponía una serie de alertas y explicaba los riesgos e impactos del proyecto para estos pueblos. Debido a esto, resulta necesario realizar estudios exhaustivos, con criterios adecuados para la protección integral y la garantía del derecho a la integridad individual y colectiva, que permitan determinar una línea de base sobre la población indígena en aislamiento y contacto inicial de la Reserva a quienes el proyecto aprobado el 2014 pone en riesgo.

Asimismo, a la fecha tampoco se ha aprobado ni terminado la actualización del Plan de Protección de la RTKNN. Si bien el MINCU inició el proceso para ello, esto aún no se ha concluido y no existe una estrategia intersectorial para la protección de estos pueblos, lo cual es grave dada la situación actual de estas poblaciones.

En la implementación de la ampliación del proyecto Camisea, el Estado no ha tenido en consideración las recomendaciones expresadas en diciembre de 2013 por el ex Relator de las Naciones Unidas, James Anaya, ni tampoco lo señalado por la CIDH respecto a que:

81 Ver MINEM, Resolución Directoral Nº 035-2014-MEM/AAE, 6 de agosto de 2013. Disponible en: http://www.minem.gob.pe/minem/archivos/rd%20035-2014.pdf

> "actividades como estas constituyen una amenaza a la vida e integridad de estos pueblos, ya que pueden propiciar el contacto, con todas las consecuencias que éste implica para su salud y supervivencia física y cultural. Dado que no cuentan con defensas inmunológicas contra enfermedades comunes, el contacto puede ocasionar no sólo la pérdida de su cosmovisión e identidad cultural sino también epidemias que pueden causar la desaparición de pueblos enteros. De este modo, el respeto al principio de no contacto se hace esencial para asegurar la vigencia de sus derechos fundamentales, incluidos el derecho a la vida e integridad, a sus tierras y territorios ancestrales, a la cultura y a la salud, entre otros[82]".

En ese sentido, además, en su informe de agosto de 2014 el CERD solicitó al Estado cumplir con las recomendaciones emitidas en 2013 por el entonces Relator especial James Anaya.

El 24 de marzo de 2014, el relator especial de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, James Anaya, publicó sus observaciones sobre la ampliación de actividades en el Lote 88[83]. En este documento recomendó nuevamente que se abra una mesa de diálogo donde se trate sobre la situación del proyecto Camisea y sostuvo que el gobierno "debería estar dispuesto a considerar modificaciones pertinentes en las condiciones para la ejecución del proyecto y su ampliación en vista de las justificaciones que se presentaran". La apertura de este espacio de diálogo sería una gran oportunidad para que las organizaciones indígenas y la sociedad civil generen recomendaciones para la protección de los derechos de los pueblos indígenas de la RTKNN, por lo que esperamos que el Estado pueda implementar esta recomendación a la brevedad posible.

Asimismo, el relator señala en el documento que el VMI debería proceder de manera urgente a complementar el estudio social exhaustivo que se ha comprometido a elaborar, con el fin de actualizar la información oficial de la situación de la poblaciones en aislamiento y contacto inicial que habita la reserva, y recomienda que esto sea de manera participativa, involucrando a los pueblos, organizaciones indígenas y a expertos en la materia y no solo a funcionarios del gobierno. Este estudio, creemos, es de vital importancia, puesto que es base para todos los mecanismos de protección que el Estado peruano se ha comprometido realizar en la RTKNN, considerando además la alta vulnerabilidad de estos pueblos.

De igual manera, Anaya resaltó la necesidad de que el Estado subsane la consulta con relación al proyecto Camisea y su ampliación, tanto a las comunidades nativas como a los pueblos dentro de la reserva, señalando que con relación a los pueblos en contacto inicial debería llevarse a cabo "con la necesaria cautela y con atención a los aspectos culturales y condiciones específicas de vulnerabilidad de cada grupo".

En este marco es necesario que tomar en cuenta los diferentes grados de contacto que tienen los distintos pueblos de la Reserva; en tal caso sería necesario, además, que el Estado hiciera público y participativo el proceso de elaboración de estos nuevos mecanismos de consulta para pueblos en contacto inicial, con el fin de que se recibieran los aportes tanto de los representantes de los pueblos indígenas como de la sociedad civil.

No obstante, esta propuesta de efectuar consulta a los PIACI de la RTKNN se da en un escenario de serias deficiencias en los estándares nacional de participación indígena en materia de hidrocarburos y en el que concurre una serie de intereses económicos que, de no manejarse adecuadamente, podrían poner en riesgo a los pueblos indígenas de la

82 Ver Comunicado de Prensa: CIDH llama a los Estados Miembros a garantizar el respeto a los derechos humanos de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial (9 de agosto de 2013). Disponible en: http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2013/059.asp

83 Anaya, J. (24 de marzo de 2014). Perú: Observaciones sobre la ampliación de exploración y extracción de gas natural en el Lote 88 del proyecto Camisea. Disponible en: http://unsr.jamesanaya.org/docs/special/2014-peru-camisea-observaciones-marzo-2014.pdf

Reserva y abrir la puerta a la posible ocupación de estos territorios. Esta situación ya fue insinuada en años anteriores por el Estado, al plantear la posibilidad de crear el llamado "Lote Fitzcarrald", adyacente al Lote 88 e igualmente superpuesto a la RTKNN.

En todo caso, sería necesario realizar la consulta previa respecto de la decisión de ampliar las operaciones del Lote 88 del proyecto Camisea y sobre su EIA de manera previa a la implementación de actividades, tal y como lo señala el relator de Naciones Unidas, James Anaya. De esta manera, se cumpliría con consultar los actos administrativos que afectarían los derechos e intereses de los pueblos indígenas, de acuerdo con lo que señala la normativa nacional e instrumentos internacionales.

Finalmente, Anaya sostuvo que "no se debería avanzar con ninguna actividad dentro del plan de ampliación que pudiera afectar los derechos de una comunidad o grupo a ser consultado sin haberse concluido el proceso de consulta". Es necesario, entonces, mencionar que ya se iniciaron las actividades de PLUSPETROL y estas recomendaciones no han sido implementadas.

Es imprescindible que el Estado peruano tome en cuenta las recomendaciones del entonces Relator James Anaya con el fin de continuar en el esfuerzo de dar cumplimiento a la Ley y Reglamento sobre PIACI, brindar protección a los pueblos indígenas de la reserva y no poner en riesgo a las poblaciones del área, respetando su voluntad para los pueblos en contacto inicial y generando mecanismos idóneos para los pueblos en aislamiento.

Esto ha sido recalcado nuevamente por el CERD en el informe Observaciones Finales sobre los Informes de Perú (CERD/C/PER/CO/18-21) del 25 de setiembre de 2014, donde ha señalado que le preocupan los vacíos en la implementación de las medidas adoptadas por el Estado para la protección de los pueblos en aislamiento y contacto inicial, reiterando su preocupación sobre el plan de ampliación de las actividades de exploración y extracción de gas natural en la RTKNN, las que pueden "poner en peligro al bienestar físico y vulnerar los derechos de los pueblos indígenas que habitan en la zona" [84].

La ampliación de actividades del Proyecto Camisea dentro del Lote 88 representa una amenaza clara y directa para la vida de los pueblos indígenas que habitan la cuenca del Urubamba. Si bien se reconoce la importancia del recurso energético para el desarrollo del país, este no puede generarse contraviniendo el derecho a la vida de los pueblos indígenas ni su subsistencia cultural.

Recordemos que en la cuenca del Urubamba (Cusco) no solo existe el Lote 88, sino que están en funcionamiento otros dos Lotes (56 y 57) y uno se encuentra a puertas de iniciar actividades (Lote 58). La presión extractiva sobre este territorio ha debilitado las condiciones de vida de la población local, y a ello se suma el desinterés del Estado por la mejora de las condiciones de vida de las poblaciones indígenas de la zona.

En este sentido, es necesaria una estrategia para estos territorios que incluya a la RTKNN en una visión global de los impactos y el desarrollo. Esta estrategia solo puede venir del compromiso del Estado en su más alto nivel. Debe implementarse un Programa que impulse el Desarrollo y la Mitigación de Impactos para la Cuenca del Urubamba.

84 CERD (2014), *op. cit*.

6. CRIMINALIZACIÓN DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS



OIT-CEACR 2014: La Comisión invita al Gobierno a que indique las medidas adoptadas para evitar que sea utilizada la fuerza o la coerción en violación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos indígenas y se recurra a la criminalización de los sucesos donde se encuentren involucrados los pueblos indígenas. Sírvase agregar indicaciones sobre las causas donde todavía haya imputados por los hechos sucedidos en Bagua.

6.1. Coerción mediante el uso abusivo de la fuerza y la persecución penal

Durante el año transcurrido desde que presentamos nuestro anterior informe alternativo, las dinámicas descritas con relación a la criminalización de los pueblos indígenas se han mantenido o agudizado. En el 2014, cinco civiles han fallecido como consecuencia del uso abusivo de la fuerza en contextos de protesta social, con lo que ya son 34 los afectados durante el gobierno de Ollanta Humala Tasso. De los fallecidos, el 35% eran indígenas o resultaron afectados en el marco de conflictos que involucran derechos de los pueblos indígenas.

Los factores que explican esta alarmante cifra se han mantenido invariables: uso de armas letales como ametralladoras para el control de la protesta, falta de entrenamiento y equipos adecuados para los policías llamados a intervenir, prestación de servicios privados de seguridad por la policía a las industrias extractivas, y falta de regulación precisa de los procedimientos para el uso de la fuerza en el control de disturbios. A todo ello, se une el mantenimiento de un marco legal que favorece la impunidad en el uso abusivo de la fuerza pública, estableciendo la inimputabilidad de policías y militares (artículo 20 del Código Penal) y permitiendo que policías y militares lleven a cabo el levantamiento de cadáveres en zona de emergencia (Ley Nº 29986).

Asimismo, los líderes y defensores de los derechos de los pueblos indígenas continúan sufriendo actos de hostigamiento a manos de agentes estatales o grupos vinculados con las industrias extractivas, ya sea mediante amenazas o agresiones físicas o mediante la persecución judicial.

La señora Máxima Acuña de Chaupe es una de las últimas campesinas que permanecen en el territorio de la comunidad de Sorochuco, en pleno corazón del proyecto minero Conga, de la empresa minera Yanacocha en Cajamarca (norte del Perú). La empresa titular de la tercera mina de oro más grande del mundo pretende desalojarla forzosamente de sus tierras. Desde 2011 a la fecha, la señora Máxima ha sido torturada por la policía contratada por Yanacocha, quienes han incendiado su vivienda y matado sus animales. Asimismo, le impiden transitar libremente por el camino ancestral que conduce a sus tierras. La empresa la ha acusado de usurpación, es decir, le imputa haber arrebatado de manera violenta su posesión en un lugar custodiado por varias decenas de policías y guardias privados. Ha sido sentenciada de manera completamente arbitraria a tres años de prisión suspendida y al pago de más de US$ 2 000 a la empresa minera. En el mes de diciembre de 2014 la justicia en segunda instancia declaró a la señora Acuña y sus familiares inocentes de los delitos de usurpación, luego de un largo proceso.

6.2. Procesos penales derivados de los hechos ocurridos en Bagua en junio de 2009

A raíz de los hechos ocurridos en Bagua el 5 de junio de 2009, se iniciaron seis procesos penales que se encuentran en etapa de juicio oral, como consta en el expediente 2009-0194-010107P01 iniciado contra civiles por los eventos ocurridos en la llamada Curva del Diablo. En este expediente se encuentran 53 personas en calidad de procesados, de los cuales 23 son indígenas pertenecientes a los pueblos Awajún y Wampis.

La fiscalía solicita para los procesados penas entre los catorce años de prisión y la cadena perpetua. Así, pues, la acusación fiscal no ha tomado en consideración lo dispuesto en el artículo 10 del Convenio 169 de la OIT respecto de la preferencia que deberá otorgarse a sanciones distintas del encarcelamiento.

La contravención de esta disposición ha sido especialmente grave en relación con dos procesados indígenas: Danny López Shawit y Feliciano Cahuasa Rolín[85], quienes han sido

85 Cuando iba a salir en libertad por cumplirse el plazo máximo de 36 meses de detención preventiva, se le imputó un nuevo delito.

sometidos a prisión preventiva por períodos de tres y cinco años respectivamente. En estos casos, además de contravenir lo establecido en el artículo 10 del Convenio, se transgrede lo dispuesto en el ámbito interno respecto de la prisión preventiva, que exige su vínculo con una imputación sólidamente fundamentada. A ambos líderes indígenas se les acusa de haber cometido acciones delictivas usando armas de fuego, sin embargo las pruebas de absorción atómica han dado resultado negativo.

Además, tanto en el caso de Danny como en el de otro dirigente llamado Asterio Pujupat, la detención preventiva fue posteriormente sustituida por detención domiciliaria en zona urbana, es decir, fuera de su contexto social y cultural, y dependiendo por completo de la solidaridad de la sociedad civil para su mantenimiento. Asimismo, las características de las viviendas en las que ambos permanecieron recluidos incrementaron de manera extrema sus padecimientos[86].

Otra grave vulneración identificada ha sido el sometimiento a tortura de varios indígenas, tanto en el momento de su aprehensión[87] como en los primeros días de detención y durante los interrogatorios policiales realizados en la base militar el Milagro[88]. Se produjo, también, la violación del derecho a la defensa, al presionar a los detenidos para rendir su manifestación sin abogados o con la intervención meramente convalidatoria de abogados de oficio o fiscales.

Adicionalmente, en el proceso de la Curva del Diablo se ha vulnerado el derecho al intérprete de los procesados indígenas, ya que solo se les ha cumplido este derecho durante la segunda audiencia. Aún a partir de ese momento, el cumplimiento del derecho es meramente parcial, ya que los intérpretes intervienen solo en los interrogatorios a los indígenas, pero no se traducen el resto de las actuaciones para que los procesados puedan seguir los debates, como sería necesario para que pudiesen ejercer plenamente su derecho a la defensa en condiciones de igualdad con los procesados que tienen el castellano como lengua materna.

Por último, es también motivo de preocupación la forma en la que se está tramitando el juicio oral, ya que se obliga a los procesados a concurrir a todas las audiencias, trasladándolos en algunos casos durante varios días, en lugar de convocarles exclusivamente para las diligencias en las que deben participar.

El 31 de octubre de 2014 se realizó una audiencia de la CIDH en la ciudad de Washington donde asistieron organismos defensores de derechos humanos. El dirigente Santiago Manuin, presidente del Consejo Permanente de los pueblos Awajún y Wampis expuso la situación de criminalización que le afecta personalmente como procesado por los hechos ocurridos en la Curva del Diablo.

En esa oportunidad, Manuin sostuvo que los pueblos indígenas “no estamos contra el desarrollo y la inversión, pero queremos ser consultados”, agregando que los pueblos de la Amazonía “queremos un desarrollo pensado para la selva y no en su contra, porque es nuestra casa, nuestra escuela, nuestro mercado, nuestro templo y nuestro camposanto”, enfatizó.

86 Ver Parroquia de Chiriaco y otros (2013). Una herida abierta. Disponible en: http://servindi.org/pdf/Una_herida_abierta_boletin_feb_2013.pdf

87 Ver: Danny López golpeado por la policía el 5 de junio de 2009 en la carretera Fernando Belaúnde Terry, en publicación de SERVINDI: http://servindi.org/actualidad/83833

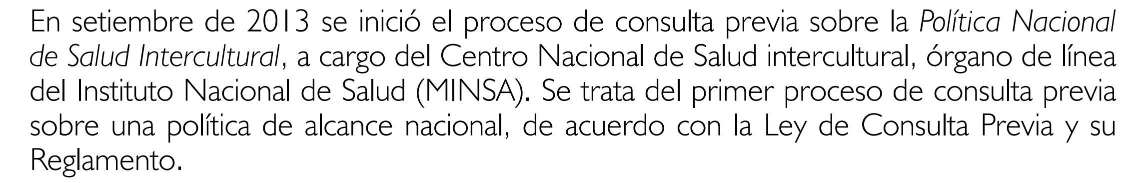
88 Amnistía Internacional (2009). Perú. Bagua seis meses después, pp. 30 y 31. Disponible en: http://amnistiainternacional.org/publicaciones/91-peru-bagua-seis-meses-despues-solo-por-pensar-diferente-por-hablar-diferente-nos-estan-haciendo-una-injusticia.html

Por su parte, los comisionados James Cavallaro, Relator para Perú, y Rosa María Ortiz, en representación de la CIDH, expresaron su preocupación por la delicada situación de criminalización de la protesta social, el uso desmedido de las fuerzas armadas en el control del orden interno y el proceso penal seguido a los indígenas por los hechos acaecidos en Bagua, solicitando a los representantes indígenas y defensores de derechos humanos a seguir informando a la Comisión sobre la evolución de la problemática de la criminalización en Perú.

7. SALUD INTERCULTURAL Y EDUCACIÓN INTERCULTURAL



Solicitud Directa del CEACR 2014: Solicitud Directa del CEACR 2014: La Comisión pide al Gobierno que en su próxima memoria indique las medidas adoptadas para poner a disposición de los pueblos interesados los servicios de salud adecuados. La Comisión solicita al Gobierno que comunique información sobre los avances relacionados con el proceso de consulta sobre la política sectorial de salud intercultural.



En setiembre de 2013 se inició el proceso de consulta previa sobre la *Política Nacional de Salud Intercultural*, a cargo del Centro Nacional de Salud intercultural, órgano de línea del Instituto Nacional de Salud (MINSA). Se trata del primer proceso de consulta previa sobre una política de alcance nacional, de acuerdo con la Ley de Consulta Previa y su Reglamento.

La propuesta de política se articula alrededor de cuatro ejes:

1. Promoción del derecho a la salud, la inclusión social y la equidad.
2. Promoción de la medicina tradicional y su articulación con la medicina convencional.
3. Fortalecimiento de capacidades de los recursos humanos en salud intercultural.
4. Fortalecimiento de la identidad cultural y participación de los pueblos andinos, amazónicos, afroperuanos y asiáticoperuanos en los servicios de salud.

Después de una primera serie de reuniones con las organizaciones indígenas nacionales en marzo de 2013, se han realizado varias reuniones preparatorias entre agosto y noviembre de 2013 para elaborar el plan de consulta de manera consensuada.

A pedido de las organizaciones nacionales participantes (AIDESEP, CCP, CONAP, CNA, CONACAMI, ONAMIAP y UNCA), se realizaron cuatro talleres regionales para desarrollar la etapa de información: noviembre de 2013 en la ciudad de Cusco, noviembre de 2013 en la ciudad de Bagua, enero de 2014 en la ciudad de Satipo y marzo de 2014 en la ciudad de Pucallpa. Los participantes discutieron el contenido de la medida propuesta y formularon aportes y observaciones, registrados por la entidad promotora. Después de la evaluación interna, los eventos de diálogo se llevaron a cabo en setiembre de 2014 en la ciudad de Lima.

Si bien todavía se espera el informe final de consulta y detalles sobre la incorporación de los aportes y los acuerdos alcanzados, se deben resaltar varios aspectos positivos propios a este proceso: la organización de varias reuniones preparatorias con las organizaciones nacionales para elaborar el plan de consulta de manera consensuada, la organización de talleres descentralizados en las regiones, la referencias directas al Convenio 169 de la OIT para identificar los derechos colectivos en juego, el reconocimiento del derecho a la consulta y participación en la elaboración de las políticas públicas, la creación de un mecanismo de atención de consultas durante el proceso, la invitación de organizaciones internacionales como observadores (OIT y Organización Panamericana de la Salud - OPS) y la flexibilidad en la aplicación de los plazos reglamentarios.

Una reciente investigación realizada en Bagua y Condorcanqui en la región Amazonas ha indicado que, en los niños y niñas indígenas menores de 5 años, la incidencia de la desnutrición crónica es de 56,2%, frente a los 21,9% en la población no indígena de la misma edad. Igualmente, la prevalencia de la anemia por deficiencia de hierro en los menores indígenas de 51,3% y de 40,9% en los menores no indígenas. Además, existe una alta recurrencia de las infecciones agudas respiratorias - IRA, infecciones diarreicas agudas - EDA y parasitosis[89].

En el tema de salud, una de las grandes ausencias e incumplimientos se da en la protección de la salud de los PIACI. No existen ASIS actualizados de las poblaciones que habitan las reservas territoriales las presiones en su territorio han generado que varios de estos pueblos estén siendo contactados y esto implica un inminente riesgo de contraer enfermedades traídas desde el exterior.

Por ejemplo, y como se señaló anteriormente, en el caso de RTKNN el MINSA no ha actualizado las estrategias de salud clave para estos pueblos. Está pendiente el ASIS Nanti, que debió actualizarse e implementar las recomendaciones de forma previa a la aprobación del EIA de ampliación de actividades del Lote 88 del Proyecto Camisea, como mecanismo preventivo de los impactos de esta industria en la reserva. Trascurrían varios meses tras la aprobación del EIA para la ampliación, y el MINSA continuaba sin aprobar el ASIS[90]. En noviembre de 2014 el ASIS Nanti fue presentado públicamente[91] sin embargo no se conoce de su aprobación por ningún instrumento legal que lo haga vinculante.

89 OPS/OMS (2012). Informe Técnico: Estado de Salud y Nutrición de los niños menores de 5 años pertenecientes a las poblaciones indígenas y no indígenas de Bagua y Condorcanqui en la Región Amazonas, p. 9. Disponible en: http://www.smdpi.com/cida-ops/images/stories/publicaciones/cierre/LIBRO_encuestaLB_impreso_04junio2014.pdf

90 SERVINDI (agosto de 2014). ¿Cuál es la situación de salud del pueblo nanti? Disponible en: http://servindi.org/actualidad/112126
DAR (setiembre de 2014). ONU preocupada por ampliación de las actividades de exploración y explotación de gas natural en la Reserva Territorial Kugapakori, Nahua, Nanti y otros. Disponible en: http://www.dar.org.pe/archivos/loUltimo/lu_223/np_cerd080914.pdf

91 SERVINDI (diciembre 2014) Informe revela dramática situación de salud del pueblo Nanti, en contacto inicial. Disponible en: http://servindi.org/actualidad/119041

En el ámbito de la *educación intercultural*, en el país el analfabetismo femenino asciende al 26,6% y el masculino a 8,9%, y el analfabetismo de mujeres y hombres de más de 15 años es de 9,3% y 3,1% respectivamente[92]. En general, se puede encontrar que el 46% de niños, niñas y adolescentes indígenas entre 3 y 18 años, que aprendieron hablar con una lengua originaria, no se encuentra matriculado en una institución educativa[93]. En el nivel primario, podemos encontrar cierta paridad entre niños y niñas, pero conforme van subiendo de niveles, se van evidenciando las brechas. Así, tenemos que los varones tienen mayores posibilidades de terminar la secundaria que las mujeres.

En las comunidades solo se cuenta con centros educativos de nivel primario. Si una niña quisiera continuar sus estudios, tendría que mudarse a la capital del distrito, lo que demanda de su familia gastos extraordinarios en vivienda y alimentación, pero también implica largas horas de caminata al centro educativo. En cualquiera de los casos, las madres y los padres tienen que evaluar sus condiciones económicas y de seguridad de sus hijas. Otra razón es que forman su familia muy jóvenes y tienen que asumir su nuevo rol, lo que va a limitar sus posibilidades de seguir estudiando.

Así tenemos que tanto en el ámbito rural y urbano la pobreza incide en mayor proporción entre las personas que tiene como lengua materna una lengua originaria (49,4% y 20%, respectivamente). En un nivel global, la pobreza afecta al 35,9% (9,0% pobre extremo y 26,9% pobre no extremo), siendo casi el doble de la incidencia en la población con lengua materna castellano, 20,8% (3,7% pobres extremos y 17,1% pobres no extremos)[94].

Una demanda muy importante para las mujeres indígenas es el derecho a la Educación Intercultural Bilingüe - EIB, porque aun desde el Estado no se garantiza dicho derecho. El personal que se asigna al área de gestión de la EIB muchas veces no cuenta con capacitación en procesos pedagógicos interculturales y desconoce la cultura y el idioma local, lo que a su vez va a dificultar el acompañamiento técnico en aula. Además de ello, se sigue contratando a docentes sin formación ni capacitación en EIB y no se garantiza el dominio de la lengua indígena local.

La situación es preocupante porque los y las estudiantes de las escuelas de EIB no estarían desarrollando aprendizajes de acuerdo a sus necesidades lingüísticas y culturales. En muchas de las Unidades de Gestión Educativa - UGEL, privilegian el presupuesto del sector en la construcción y el mejoramiento de la infraestructura, dejando en un segundo plano la capacitación, actualización y especialización en EIB, y en general tienen dificultad para ejecutar el presupuesto asignado por el MEF.

La política de EIB está dirigida solo a los pueblos indígenas de ámbitos rurales y está concentrada en el nivel inicial y primario, desde una política asimilacioncita algo más amigable. En el imaginario del aparato estatal, las indígenas se encuentran en las zonas rurales; sin embargo, aunque sea difícil de creer, también están en buena proporción en las ciudades: el 43,9% reside en las zonas rurales y el 56,1% en las zonas urbanas. La migración a la ciudad no supone el quiebre de sus lazos con su comunidad y su territorio ancestral[95].

92 INEI (2012). IV Censo Nacional Agropecuario.
93 Defensoría del Pueblo (2012-2013). Informe Defensorial Nº 163: Avances y desafíos en la implementación de la Política de. Educación Intercultural Bilingüe. Disponible en: http://www.defensoria.gob.pe/informes-publicaciones.php
94 INEI (2009-2013). Informe técnico. Evolución de la pobreza monetaria, p. 48. Disponible en: http://www.inei.gob.pe/media/cifras_de_pobreza/informetecnico.pdf
95 CEPAL (2015). Mujeres indígenas en América Latina: dinámicas demográficas y sociales en el marco de los derechos humanos. Disponible en: http://cdmujeresindigenas.odhpi.org/wp-content/uploads/2014/03/MujeresindigenasenAmericaLatina.pdf

8. MUJER INDÍGENA



Las mujeres indígenas representan el 23,7% del total de la población nacional femenina y el 50,2% del total de la población indígena y son las más vulnerables por su condición social, de género y de origen étnico. Esta triple discriminación va a obstaculizar que tengan las mismas oportunidades de desarrollar sus capacidades y sus posibilidades de tener una vida digna.

El último Censo Nacional Agrario (IV CENAGRO) demuestra que el analfabetismo femenino es del 15% en el área rural y del 2,1% en el área urbana. Solo el 9% de las productoras mujeres reciben asistencia técnica y el 44,1% de las mujeres no cuenta con título de propiedad de su tierra. Asimismo, según el estudio de las Brechas de Género en Uso del Tiempo (2011) del Ministerio de la Mujer, solo el 42% del tiempo total de trabajo de las mujeres —la mayoría de veces eventual y precario— es remunerado. En promedio, la jornada laboral de la mujer rural es de dieciséis horas diarias.

La dinámica laboral de las mujeres indígenas rurales muestra que son ellas quienes se quedan al frente de las parcelas y al cuidado de los hijos cuando los hombres salen del hogar a trabajar en actividades remuneradas. Así, el 30,4% de parcelas en todo el Perú son dirigidas por mujeres, pero solo el 9% de las productoras mujeres recibe asistencia técnica y el 44,1% de las mujeres no cuenta con título de propiedad de su tierra.

Estos datos muestran las consecuencias de una sociedad patriarcal y patrimonialista, que mantiene una situación de discriminación y violencia, donde se invisibiliza el trabajo de la mujer y, en la práctica, se le conceden menores oportunidades y escasa participación política. Por su parte, el Convenio 169 de la OIT establece que sus disposiciones se aplicarán sin discriminación a los hombres y mujeres de los pueblos indígenas (artículo 3)

y, en particular, puedan tener igualdad de oportunidades y de trato en el ámbito laboral y de protección ante el hostigamiento sexual (artículo 22.3.d).

Las mujeres rurales e indígenas también son las principales afectadas por el uso de agrotóxicos y otras sustancias químicas promovidas de manera irresponsable por grandes empresas transnacionales, más preocupadas en hacer negocio que en conservar la biodiversidad. Las empresas y sus cadenas de comercialización promueven fertilizantes químicos que contaminan los alimentos y las tierras, afectando la riqueza natural de los territorios. Todas estas situaciones se ven agravadas por el impacto del cambio climático, que se manifiesta en sequías, inundaciones y otros fenómenos climáticos extremos, que agravan la responsabilidad de las mujeres.

La presión sobre el territorio ha traído como consecuencia la invasión, deforestación, contaminación y la presencia industrias extractivas, lo que va creando cambios y tensiones en las comunidades. Las mujeres indígenas, como responsables del cuidado de sus familias, son las primeras en advertir, identificar y relacionar la presencia de agentes externos —legales e ilegales— con la disminución de la productividad, la calidad de los alimentos y la disponibilidad de agua, necesarios para la pervivencia como pueblo. A raíz de lo anterior, las familias van perdiendo su autonomía y se van haciendo cada vez más dependientes de la economía monetizada.

Las mujeres indígenas exigen al gobierno promover y dar verdadero apoyo a la agricultura familiar indígena y campesina sostenible, para así contribuir con el equilibrio climático e incrementar la biodiversidad y la recuperación del suelo. Asimismo, buscan el acceso efectivo a la propiedad de la tierra, al agua, al crédito y a tecnologías limpias que den valor agregado a sus productos.

En salud, las mujeres indígenas tienen serias dificultades para acceder a los servicios de salud, y cuando acceden a ella es deficiente: el 51,2% de las comunidades nativas no cuenta con un servicio de salud, y solo el 48% dispone de servicios vitales. El personal profesional asignado a los establecimientos es insuficiente, desconoce el idioma, la cultura, tiene una alta rotación o se ausenta permanentemente, lo que no ayuda a generar confianza con sus potenciales usuarios y usuarias.

La política nacional de salud traslada la lógica urbana a los territorios indígenas. Así, para garantizar la reducción de la morbilidad y mortalidad materna, se exige que los partos sean institucionalizados. Sin embargo, las mujeres indígenas prefieren el parto domiciliario, porque así puede recibir el trato y cuidado adecuado a sus costumbres. Si bien existe la Norma Técnica para la Atención del Parto Vertical con Adecuación Intercultural, no todos los establecimientos de salud cuentan con el servicio de parto vertical, y además, las mujeres indígenas se inhiben de utilizar dicho servicio porque existe poco personal femenino que hable el idioma, por las distancias geográficas entre la comunidad y el establecimiento de salud, y porque observan actitudes irrespetuosas de sus saberes y prácticas.

Un tema preocupante es la prevalencia del VIH/SIDA en las comunidades, pues se ha observado que se encuentra en aumento. Dadas las características socioculturales de los pueblos indígenas, esta podría generalizarse poniendo en riesgo especialmente a las mujeres indígenas por la desinformación, la violencia de género y la poca capacidad para negociar métodos de protección. Debemos señalar que no todos los puestos de salud que reportan casos de VIH/SIDA cuentan con el tratamiento de antirretrovirales.

La violencia contra la mujer es un problema de salud pública altamente sensible para las organizaciones de mujeres indígenas. La información que se recoge para el análisis de la problemática no incluye una variable étnica, por lo que es bastante difícil —valiéndonos

de cifras por ámbito geográfico— evidenciar su magnitud en los pueblos indígenas. Esta invisibilidad estadística no ayuda a dar una respuesta integral e intercultural a la problemática.

El Perú es el segundo país en América Latina con la mayor alta tasa de violencia contra la mujer: una de cada diez mujeres ha sufrido violencia física o sexual a manos de sus esposos. Según la encuesta Encuesta Demográfica y de Salud Familiar - ENDES 2013[96], la violencia contra la mujer se da en 71,5% en la zona urbana y en 71,4% en la zona rural. Esto se manifiesta principalmente moretones, dolores, lesiones o heridas. Las principales razones para no buscar ayuda son por no considerarlo necesario y por vergüenza. Es la comisaría el lugar donde se acude principalmente para buscar ayuda, y sin embargo es harto conocido que no se aplican medidas de protección inmediata a las víctimas.

La violencia más extrema contra la mujer por serlo es el feminicidio. De acuerdo con los registros de los Centros de Emergencia Mujer - CEM, entre 2012 y 2014 se han sucedido 38 feminicidios y 59 tentativas de feminicidio en la zona rural. El feminicidio es la etapa final de una larga cadena de violencia, que se inicia a muy temprana edad, de acuerdo con las cifras de la ENDES desde los 15 años, donde se dan las primeras señales de situaciones de control, humillaciones y amenazas.

Los esfuerzos del Estado para luchar contra la violencia hacia la mujer se han centrado en la aprobación de normativas. Eso se evidencia en el presupuesto destinado al Programa Nacional de Lucha contra la Violencia Familiar y Sexual, su ineficacia para dar protección a las víctimas y su acceso a la justicia. La justicia para las mujeres indígenas tiene costos que muchas veces no pueden sortear. Implica la inversión de recursos económicos escasos para ellas y exige de ellas el dominio del castellano, la práctica de la lectoescritura e información sobre los procedimientos burocráticos.

Para las mujeres indígenas, la violencia proviene también desde el Estado. A principios de 2014, la Segunda Fiscalía Penal Supraprovincial de Lima archivó la investigación sobre las esterilizaciones forzadas a 2 073 mujeres afectadas por la política de salud reproductiva y planificación familiar, aplicada durante el gobierno de Alberto Fujimori. El grueso de las víctimas son mujeres de las zonas rurales. Este es un crimen de lesa humanidad contra las mujeres indígenas cuyo archivamiento no hace más que evidenciar que el Estado también viola los derechos humanos de las mujeres indígenas, contribuyendo con la cultura de la impunidad.

96 INEI (2013). Encuesta Demográfica y de Salud Familiar. Capítulo 12, p. 352. Disponible en: http://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1151/index.html

9. CAMBIO CLIMÁTICO Y SOBERANÍA ALIMENTARIA



El ***cambio climático*** tiene dos frentes de acción: la mitigación, para la reducción de emisiones, y la adaptación, para contrarrestar sus efectos nocivos. En el Perú, la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático - CMNUCC cobra relevancia no solo por el desarrollo de la Vigésima Conferencia de las Partes - COP20 entre el 01 y el 12 de diciembre de 2014, sino también porque ya se evidencian sus impactos o consecuencias sobre todo hacia pueblos indígenas.

De acuerdo con el reciente informe 2013 de Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas - PNUD para el Perú:

> "El cambio climático no afecta por igual las oportunidades y libertades de todas las poblaciones y territorios: perjudica especialmente en aquellos en condiciones de pobreza y vulnerabilidad, como son los habitantes de áreas rurales. [...] [L]os grandes riesgos que ya afronta la población peruana más vulnerable, así como la contribución relativamente pequeña del Perú al calentamiento global a través de emisiones de GEI, sugieren que las recomendaciones de política pública deben poner énfasis necesario en las medidas de adaptación al cambio climático"[97].

Según el PNUD habrá cinco conectores a través de los cuales el cambio climático transmitirá sus impactos directos e indirectos: (i) la exposición a eventos extremos; (ii) la degradación de los ecosistemas y la pérdida de biodiversidad; (iii) el estrés y la inseguridad hídrica; (iv) la agricultura, la pesca y la producción de alimentos, y (v) la salud humana. Estos

97 PNUD (2013). Informe sobre Desarrollo Humano para el Perú 2013, p. 43. Disponible en: http://www.pe.undp.org/content/peru/es/home/library/poverty/Informesobredesarrollohumano2013/IDHPeru2013/

conectores, a su vez, están relacionados con las condiciones para la supervivencia de los pueblos indígenas, considerando su especial relación con los territorios.

Pese a esta urgente necesidad de abordar o enfatizar acciones sobre *adaptación* al cambio climático, se observa que en el Perú se han desarrollado algunos avances o propuestas, sobre todo en *mitigación* (por ejemplo: las iniciativas REDD+), con fondos internacionales que serán abordados en la COP20, los cuales se dirigen desde el MINAM.

Aún está pendiente que el Estado genere las condiciones para hacer frente a los efectos del cambio climático, lo cual convoca a más sectores y actores del Estado que articulen en sus funciones y competencias, con indicadores claros, presupuesto e institucionalidad, y que se profundice en el abordaje de los cinco temas de transmisión identificados.

En este contexto, el MINAM difundió en julio 2014 su propuesta de actualización de la Estrategia Nacional ante el Cambio Climático - ENCC, sometiéndola a un proceso de consulta pública de veinte días hábiles.

Dicho documento, a pesar de reconocer que el "Perú se caracteriza por ser un país con ecosistemas particularmente vulnerables al cambio climático, pues presenta siete de las nueve características reconocidas por la CMNUCC", tiene pocas e insuficientes medidas para la adaptación, concentrándose en la generación de información y concientización de los actores.

Cabe señalar que, en julio de 2014, la CNA remitió un oficio al MINAM cuestionando el contenido íntegro de dicha propuesta de estrategia y señalando que aquella no respondía a la totalidad de los efectos que se prevén en el corto y mediano plazo en nuestro país, considerando que no contemplaba ningún acápite destinado a prevenir, remediar y enfrentar los efectos sociales y económicos del cambio climático (como los desplazamientos forzados de poblaciones o los efectos sobre la agricultura familiar), limitándose a tratar únicamente el tema de los impactos físicos de este fenómeno, como la prevención de desastres naturales y los mecanismos para la captura de carbono. Estos cuestionamientos nunca fueron respondidos por el MINAM.

El objetivo relacionado con la adaptación solo tiene tres indicadores: (i) incremento de la proporción de personas que reconocen el cambio climático como un tema que requiere acción; (ii) incremento de la inversión pública que incorpora la condición del cambio climático, y (iii) reducción de *pérdidas económicas en infraestructura* respecto del PBI por la ocurrencia de desastres.

Si bien se considera la alta vulnerabilidad de los pueblos indígenas frente al cambio climático, no se consideran medidas específicas para gestionar los riesgos asociados. Precisamente por ello, durante el III Encuentro Nacional del Pacto de Unidad, desarrollado en diciembre de 2014, las organizaciones originarias presentaron una propuesta denominada "Programa Nacional de Adaptación Climática Comunitaria" - PRONACC, que se plantea como una iniciativa más adecuada y realista para enfrentar el cambio climático a partir de un análisis pertinente de la profunda interrelación ecosistémica que existe entre la zona andina y la región amazónica, y a través de las alianzas y soluciones integrales que se puedan generar entre los propios pueblos y comunidades originarias, teniendo en cuenta que estos han demostrado, a través de múltiples generaciones, adaptarse a la variabilidad climática con conocimientos, tecnologías y formas de organización social que determinan una mejor gestión del territorio.

En tal sentido, el PRONACC pretende responder a la urgencia de desarrollar políticas e instrumentos de planificación y gestión coherentes y debidamente articulados, que superen todo sesgo unilateral y centralista y, además, permitan canalizar acciones y recursos que respondan a las necesidades de nuestro país.

Otro de los temas relevantes durante el año 2014 fue la participación de los pueblos indígenas en el contexto de la COP20, desarrollada en diciembre en la ciudad de Lima, participación expresada, entre otros, en la realización de un Pabellón Indígena financiado por el acuerdo Perú-Noruega, compromiso por el cual dicho país europeo prevé destinar US$ 300 millones para buscar, entre otras cosas, revertir la deforestación en la Amazonía.

En la COP20, las organizaciones indígenas reiteraron su compromiso con la lucha frente al cambio climático, exigiendo a la vez que sus propuestas al respecto sean reconocidas por los Estados. Algunas de estas propuestas incluyen cuestionar a los grandes impulsores (megadrivers) de la deforestación y degradación de la Amazonía, el reconocimiento estratégico de los saberes y prácticas de las mujeres indígenas para la adaptación climática, el fin de la criminalización a los líderes indígenas y la negación de la libre determinación de los pueblos indígenas, entre otras.

Otras iniciativas que buscan aportar en la solución al cambio climático son REDD+ Indígena Amazónico - RIA, el que, basado en los principios de seguridad, consolidación territorial y libre determinación, busca que cualquier política o proyecto referido a REDD+ respete los territorios indígenas adecuándose a los derechos colectivos, y el Mecanismo Dedicado para Pueblos Indígenas y Comunidades Nativas - MDE, iniciativa que, liderada por AIDESEP y CONAP, como parte de su Comité Directivo, y apoyada por el Banco Mundial, busca promover el saneamiento, rectificación y ampliación de alrededor de ochocientas comunidades nativas y la implementación de acciones de manejo de recursos naturales en los bosques amazónicos.

En materia de ***soberanía alimentaria***, cabe notar que durante el año 2014 ha habido un serio retroceso, a pesar de que durante el año 2013 se lograron algunos consensos en torno al Proyecto de Ley sobre Seguridad Alimentaria y Nutricional en la Comisión Agraria del Congreso de la República (proceso en el que tuvieron presencia diversas organizaciones indígenas del Pacto de Unidad) y que ya se encontraba listo para su debate en el pleno del Congreso de la República. En efecto, en diciembre del 2014, el parlamento decidió inexplicablemente archivar dicho documento, con lo cual el Estado peruano persiste en su intención de obstruir cualquier iniciativa que contribuya a consolidar la soberanía alimentaria en nuestro país.

Al respecto, cabe recordar que las organizaciones indígenas valoraron el esfuerzo de los proponentes de este proyecto de ley al presentar un marco legal para garantizar una mejor calidad alimentaria para la población del país, y consideraron igualmente fundamental incluir en dicha propuesta normativa el concepto de soberanía alimentaria (de mucho mayor alcance que el de seguridad alimentaria), lo que finalmente no lograron.

Recordemos que el enfoque de la soberanía alimentaria se ocupa de proporcionar eficientemente los alimentos que requieren las personas para su subsistencia, producidos en condiciones ambientalmente sostenibles, es decir, de forma ecológica y en armonía con la naturaleza. Este concepto plantea, además, que cada pueblo pueda definir sus políticas alimentarias a partir de su propia visión de desarrollo, buscando así garantizar condiciones justas para la producción y comercio de tales insumos por sus productores, los cuales, en nuestro país, provienen mayoritariamente de la pequeña agricultura y la agricultura familiar, que es la principal actividad económica de las comunidades indígenas.

En ese sentido, es preciso señalar que, de acuerdo con las cifras del Censo Nacional Agropecuario - CENAGRO del año 2012, entre el 70% y el 80% de los alimentos que llegan a la mesa de los hogares peruanos proviene de la agricultura familiar y, asimismo, que alrededor del 75% de los alimentos que se producen en nuestro país se cultivan en parcelas menores de 10 hectáreas, de todo lo cual se concluye que son los pueblos originarios, a través de su trabajo como campesinos y campesinas, quienes sostienen el rubro más importante de la economía nacional.

Sin embargo, a pesar de su vital aporte para el Perú, los pueblos indígenas dedicados a las actividades agropecuarias de pequeña escala siguen siendo una de los sectores más olvidados y con menores índices de inversión pública en nuestro país, lo cual termina afectando directamente el pleno ejercicio de los derechos colectivos que les corresponde como pueblos originarios.



Además de las recomendaciones formuladas en el Informe Alternativo 2013, recomendamos al Estado peruano, en cumplimiento del Convenio 169 de la OIT y en cooperación con los pueblos indígenas, lo siguiente:

1. En materia de consulta previa:

a) Adoptar las normas y procedimientos necesarios para organizar los procesos de consulta previa sobre las normas de rango legislativo. Entre dichas medidas, se debe priorizar la modificación del Reglamento del Congreso de la República para incorporar el proceso de consulta previa en el procedimiento parlamentario de aprobación de leyes, lo cual, por otra parte, no es óbice ni justificación para que el Estado continúe incumpliendo esta obligación que le impone el Convenio 169 de la OIT.

b) Derogar las excepciones previstas en el Reglamento de la Ley de Consulta y llevar a cabo los procesos de consulta de manera apropiada a las circunstancias.

c) Organizar procesos de consulta en las etapas de todos los proyectos que puedan afectar los derechos colectivos y los territorios de los pueblos indígenas.

d) Adoptar e internalizar el criterio de que el proceso de consulta viene a ser el ejercicio efectivo de un derecho fundamental de los pueblos indígenas contemplado en el ordenamiento jurídico internacional y nacional; igualmente, aceptar que un componente

inseparable de tal derecho es lograr el consentimiento de los pueblos originarios sobre las medidas legislativas o administrativas que puedan afectarlos, requisito cuya exigibilidad es directamente proporcional al grado de afectación de los derechos colectivos en juego.

2. En materia de reconocimiento e identificación de los pueblos indígenas:

a) Incluir en la Base de Datos Oficiales de los pueblos indígenas todos los pueblos que cumplen con los criterios del artículo 1 del Convenio 169 de la OIT, en cooperación con las organizaciones representativas de los pueblos indígenas.
b) Modificar las normas nacionales que contravengan los criterios de identificación de los pueblos indígenas del artículo 1 del Convenio 169 de la OIT, armonizando el marco normativo aplicable a los pueblos indígenas.
c) Suprimir cualquier criterio o práctica institucional o gubernamental, sea cual fuera su justificación, que pretenda restringir o desconocer la condición de pueblos indígenas a las poblaciones que cumplan con los criterios dispuestos en el Convenio 169 de la OIT.

3. En materia de participación e institucionalidad indígena:

a) Dar seguimiento al informe del Grupo de Trabajo de naturaleza temporal sobre Institucionalidad Pública en materia de Pueblos Indígenas u Originarios y fortalecer la institucionalidad indígena estatal.
b) Impulsar y brindar las condiciones institucionales, jurídicas y presupuestales para la creación de una entidad pública con rango ministerial y autónoma, que asuma la rectoría y responsabilidad sectorial de los asuntos indígenas en el Perú.
c) Adoptar las normas y lineamientos necesarios para la buena aplicación del derecho a la participación de los pueblos indígenas en los asuntos que los afecten o conciernan.
d) Adoptar las normas complementarias necesarias para garantizar que los pueblos indígenas participen efectivamente en los beneficios de las actividades de explotación de los recursos naturales en sus tierras, garantizando su derecho a la libre elección de su modelo de desarrollo y siempre que ello no signifique ningún menoscabo en el efectivo goce de sus derechos fundamentales (a la vida, a la salud, a la integridad física, a un medio ambiente sano y adecuado, etcétera) y de los derechos colectivos que les reconoce el Convenio 169 de la OIT y la DNUDPI, fundamentalmente el derecho al territorio, al uso de los recursos naturales y a la autodeterminación.

4. En materia de derecho al territorio y recursos naturales:

a) Garantizar la integridad de las tierras de los pueblos indígenas y devolverles su condición de inalienables, inembargables e imprescriptibles conforme lo disponía la Constitución peruana de 1979, para lo cual resulta necesario modificar el artículo 89 de la vigente Constitución.
b) Con relación a la titulación de las comunidades campesinas y nativas, que en nuestro país son reconocidas como pueblos indígenas, se debe promover que en el futuro los

títulos de propiedad sean otorgados adicionalmente a nombre de cada pueblo indígena, reconociendo así su territorio en forma integral conforme al espíritu del Convenio 169 de la OIT. En ese sentido, se debe rechazar de plano cualquier iniciativa del actual o futuros gobiernos de continuar con los procesos de fragmentación de los territorios indígenas.

c) Reconocer a las comunidades campesinas y nativas las tierras y territorios que tradicionalmente han ocupado y hacen uso, y no solo los que calculan los funcionarios estatales según sus propios criterios. Recordemos que, de acuerdo con diversas sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y el Convenio 169 de la OIT, la posesión inmemorial de un territorio por los pueblos indígenas es equivalente a los títulos de propiedad otorgados por el Estado.

d) El MINAGRI debe dictar los lineamientos y normas necesarias para precisar las responsabilidades de las diferentes dependencias públicas en materia de titulación de tierras y territorios indígenas, es decir, tanto de los gobiernos regionales como del gobierno central. Asimismo, el proceso de titulación de las comunidades campesinas y nativas debe obedecer a una política nacional y, por lo tanto, no es aceptable que cada gobierno regional establezca sus propios criterios ni defina cómo enfrentar los conflictos por su propia cuenta. Es necesario estandarizar los criterios.

e) Derogar inmediatamente la Ley Nº 30230, debido a que, como se ha explicado extensamente, diversas disposiciones de esta norma ponen en riesgo la seguridad jurídica territorial, los recursos naturales, el medio ambiente, la autonomía y la autodeterminación de los pueblos originarios del Perú, además de no haber sido consultada.

5. En materia de PIACI:

a) Otorgar mayor peso político al VMI a través del MINCU y no considerar a esta institución como un bache para las inversiones. De esta manera, se podrá promover de manera efectiva una coordinación intersectorial para generar estrategias adecuadas para estos pueblos.

b) Priorizar la elaboración de los Planes de Protección de las cinco reservas territoriales o reservas indígenas para PIACI en el Perú.

c) Tomar en cuenta las recomendaciones dadas por el CERD, la CIDH y el ex Relator especial sobre derechos de los pueblos indígenas, señor James Anaya, con relación a los PIACI.

6. En materia de criminalización de los pueblos indígenas:

a) Adoptar todas las medidas necesarias para evitar que se siga utilizando la fuerza y la coerción contra las legítimas reivindicaciones de los pueblos indígenas, vulnerando así sus derechos humanos y sus libertades fundamentales, y asimismo, para suprimir toda práctica de criminalización contra los líderes y dirigentes de los pueblos originarios.

b) En particular, derogar las normas que favorecen la impunidad del uso abusivo de la fuerza por las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, eliminando la inimputabilidad de los policías y militares e impidiendo que estos lleven a cabo el levantamiento de cadáveres en zona de emergencia.

c) Iniciar las acciones judiciales del caso contra los policías responsables de la muerte de cinco ciudadanos indígenas durante los sucesos de Bagua en 2009.

7. En materia de salud y educación intercultural:

a) Desarrollar los ASIS actualizados de las poblaciones que habitan las reservas territoriales.
b) Reconocer en su verdadera dimensión el aporte fundamental y los beneficios que brindan las prácticas de salud tradicionales a amplios sectores de la población tanto indígena como no indígena de nuestro país.
c) Promover el reconocimiento y ejercicio de las prácticas de salud tradicional en condiciones de igualdad con el sistema de salud oficial, brindando todas las garantías institucionales necesarias para su ejercicio y difusión al servicio de la salud de la población peruana sin prejuicios ni discriminación.
d) Fortalecer la autoidentificación y la integración de los pueblos originarios a través de un sistema de educación intercultural que reconozca el valioso aporte de las culturas originarias a la formación de nuestro país y a la existencia de nuestra sociedad, respetando y aceptando en condiciones de equidad las diferencias culturales de los diversos sectores que componen la sociedad peruana.

8. En materia de mujeres indígenas:

a) Promover la participación de las mujeres indígenas en todos los niveles: local, comunal, regional o nacional, donde se toman decisiones que afecten directa o indirectamente. Las mujeres indígenas tienen que estar presentes para que exista verdadera democracia y gobernanza.
b) En especial tenemos que participar y vigilar las políticas públicas y sociales que se refieran a nuestros territorios, ambiente y bienes comunes como el agua, las semillas, la biodiversidad, etcétera.
c) Implementar políticas públicas interculturales con enfoque de género que incluyan el uso de lenguas indígenas y la soberanía alimentaria. Estas políticas tienen que contar con suficiente presupuesto y personal especializado. Tomar en consideración que estamos en las ciudades y que requerimos políticas interculturales para las zonas urbanas, y que no estén dirigidas solo a las mujeres sino a toda la sociedad.
d) Participar en el diseño, la implementación y la evaluación de las políticas y programas sociales, en los tres niveles del Estado.
e) Anhelamos el acceso irrestricto al sistema de salud oficial y a la implementación —con suficiente presupuesto— de políticas interculturales en el sector salud para un acceso universal e irrestricto del derecho a la salud con pertinencia cultural.
f) Incrementar el presupuesto al Programa Nacional de Lucha contra la Violencia Familiar y Sexual, e incorporar el enfoque intercultural para su implementación en los territorios de los pueblos indígenas. Incluir una variable étnica en los registros estadísticos de violencia contra la mujer.
g) Exigimos el cumplimiento efectivo de la Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres Nº 28983 (2007), conforme al principio de no discriminación contemplado en el Convenio 169 de la OIT.
h) Exigimos al gobierno peruano promover y dar verdadero apoyo a la agricultura familiar indígena y campesina sostenible, para así contribuir al equilibrio climático e incrementar

la biodiversidad y la recuperación del suelo, reconociendo los conocimientos y saberes de las mujeres campesinas indígenas.

i) Acceso efectivo de las mujeres a la propiedad de la tierra, al agua, al crédito, a tecnologías limpias que den valor agregado a nuestros productos. También exigimos el respeto y reconocimiento a nuestra medicina tradicional en los sistemas de salud y acabar con la migración forzada a las ciudades.
j) Que las mujeres tengan seguridad jurídica sobre las tierras que les correspondan.
k) Exigimos el cumplimiento de la Ley de Consulta, en todos los niveles de gobierno, y que se garantice la participación de las mujeres indígenas.
l) Que se garanticen todos nuestros derechos y se tomen en cuenta nuestras demandas y propuestas en las políticas, planes y acciones gubernamentales.
m) Que exista una verdadera institucionalidad indígena que parta de nuestras propuestas y en la que nuestros pueblos y las mujeres tengan representación y participación.

9. En materia de cambio climático y soberanía alimentaria:

a) Adoptar las medidas programáticas y normativas necesarias para evaluar la vulnerabilidad de los pueblos indígenas ante el cambio climático y tomar las medidas de adaptación específicas para gestionar los riesgos asociados, en cooperación con los pueblos indígenas.
b) Reconocer y valorar el aporte fundamental que pueden brindar los pueblos indígenas a toda la sociedad para enfrentar los efectos físicos, sociales y económicos del cambio climático a través de sus prácticas, conocimientos y tecnologías ancestrales, promoviendo su difusión, inclusión y protección efectiva en las políticas, normas y estrategias destinadas a enfrentar este fenómeno.
c) Con el fin de seguir construyendo la soberanía alimentaria que tanto necesita nuestro país, exigimos que se brinden políticas públicas efectivas y mayor presupuesto para el desarrollo de las actividades económicas de los pueblos originarios, desarrolladas a través de una producción diversificada de alimentos sanos, nutritivos y ecológicos, en condiciones justas, sin dependencias de ningún tipo y sin afectar sus prácticas tradicionales y su identidad.

PUEBLOS INDÍGENAS DEL PERÚ: BALANCE 2014
SOBRE EL CUMPLIMIENTO DEL CONVENIO 169 DE LA OIT

fue impreso en los Talleres de Sonimágenes del Perú.
Av. 6 de agosto 968, Jesús María.
Marzo de 2015.


AIDESEP


CNA
Por Justicia, Tierra y Producción
PERU


ONAMIAP


CCP
Confederación Campesina del Perú
Fundada el 11 de Abril de 1947
Afiliada a la C.G.T.P.
¡POR LA TIERRA Y EL PODER, VENCEREMOS!


FEMUCARINAP
Federación Nacional de Mujeres Campesinas, Artesanas, Indígenas, Nativas y Asalariadas del Perú


CUNARC




3
Años
1985-2015


idl
Instituto de Defensa Legal


1
DAR
AÑOS


30 años
APRODEH
Todos los derechos para todos y todas


Paz y
Esperanza


CooperAccion
Acción Solidaria para el Desarrollo


PROYECTO AMIGO
CASA MARCELINO


Fedepaz


Red Regional
agua, desarrollo y democracia


FORUM
SOLIDARIDAD
PERU


CAAAP
Centro Amazónico
de Antropología
y Aplicación Práctica


INSTITUTO DEL
BIEN COMÚN


SERVINDI


muqui
RED DE PROPUESTA Y ACCIÓN